



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE A CICLO UNICO IN GIURISPRUDENZA

Poteri amministrativi in materia di abilitazione alla guida e revisione della
patente

Relatore: Chiar.mo Prof. Bruno Tonoletti
Correlatore: Vittorio Pampanin

Tesi di laurea di
Tecla Pecoriello
Matr. 449644

Anno accademico 2025/2026

INDICE

INTRODUZIONE	1
---------------------	---

CAPITOLO I

L'ABILITAZIONE ALLA GUIDA COME TITOLO AMMINISTRATIVO E I SUOI PROFILI GIURIDICI

1. <i>La patente di guida nel sistema del diritto amministrativo: natura e funzioni</i>	3
2. <i>Libertà di circolazione e diritto alla guida: la distinzione costituzionale tra diritto fondamentale e attività autorizzata</i>	7
3. <i>I requisiti fisici e psichici per il rilascio della patente: prologo alla revisione</i>	10
4. <i>Ruolo della valutazione sanitaria nella fase iniziale del conseguimento della patente</i>	13

CAPITOLO II

I POTERI DELL'AMMINISTRAZIONE SULL'ABILITAZIONE ALLA GUIDA E I SUOI LIMITI GIURIDICI

1. <i>Sospensione e ritiro della patente: natura giuridica e misure cautelari</i>	16
2. <i>Revoca del titolo abilitativo: principio di afflittività, proporzionalità e non automatismo</i>	24
3. <i>Differenze tra misure sanzionatorie, cautelari e preventive: rischio di "sanzione mascherata"</i>	32
4. <i>Discrezionalità amministrativa e suoi limiti: sindacato del giudice e tutela del privato</i>	37

CAPITOLO III

LA REVISIONE DELLA PATENTE DI GUIDA: PRESUPPOSTI, FUNZIONE E PROFILI CRITICI

1. <i>Fondamento normativo e funzione preventiva della revisione</i>	41
2. <i>Presupposti per l'adozione del provvedimento: dubbi concreti e documentazione istruttoria</i>	44
3. <i>Obbligo di motivazione e istruttoria nel provvedimento di revisione</i>	59
4. <i>Principio del non automatismo nella giurisprudenza amministrativa</i>	68
5. <i>Requisiti fisici e psichici nella revisione: continuità e differenze rispetto al rilascio</i>	70

CAPITOLO IV

LA COMMISSIONE MEDICA LOCALE E LA VALUTAZIONE MEDICO-LEGALE NELLA PATENTE DI GUIDA

1. <i>La Commissione Medica Locale: natura giuridica, funzioni e assetto normativo</i>	73
--	----

2. <i>La Commissione Medica Locale nel ciclo di vita della patente: rilascio, rinnovo e revisione</i>	77
3. <i>La discrezionalità tecnica della Commissione Medica Locale e i limiti del sindacato giurisdizionale</i>	85
4. <i>Tutela del privato e bilanciamento degli interessi: sicurezza stradale vs libertà individuale</i>	98
CONCLUSIONI	102
BIBLIOGRAFIA	104

INTRODUZIONE

Nel sistema del diritto amministrativo, diverse attività possono essere esercitate dal privato solo previa abilitazione della pubblica amministrazione, la quale, mediante il rilascio di specifici titoli, rimuove limiti posti a salvaguardia dell'interesse pubblico. Rientrano in tale categoria, ad esempio, le autorizzazioni, le licenze di pubblica sicurezza e le abilitazioni professionali. In questo ambito, la patente di guida rappresenta uno dei titoli abilitativi più diffusi e rilevanti, poiché consente l'esercizio di un'attività subordinata al possesso di requisiti predeterminati dall'ordinamento a tutela della sicurezza collettiva.

La centralità di tale titolo emerge con particolare evidenza nel settore della circolazione stradale, ambito in cui si intrecciano esigenze di mobilità, interessi economici e, soprattutto, la tutela della sicurezza pubblica. In un contesto caratterizzato da un elevato numero di soggetti che partecipano alla circolazione e da rischi crescenti, l'ordinamento affida alla pubblica amministrazione il compito di verificare la sussistenza dei requisiti necessari alla guida, esercitando poteri che incidono direttamente sull'accesso e sul mantenimento dell'attività di guida.

Il Codice della Strada chiarisce che l'abilitazione alla guida non si esaurisce nel momento del rilascio, ma richiede che i presupposti fisici e psichici permangano nel tempo: ne deriva che l'amministrazione non svolge solo un controllo iniziale, ma esercita un potere di vigilanza e intervento che accompagna l'intera durata del titolo, al fine di garantire la tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione.

I poteri incidenti sulla patente costituiscono espressione di tale funzione di controllo: attraverso strumenti diversi per natura e finalità, la pubblica amministrazione può intervenire sul titolo abilitativo quando ricorrano i presupposti previsti dalla legge. L'esercizio di tali poteri non è privo di limiti: esso deve svolgersi nel rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa, richiedendo un'adeguata istruttoria, una motivazione coerente e una valutazione proporzionata degli interessi coinvolti.

In questo quadro, la revisione della patente assume particolare rilievo quale momento emblematico di esercizio del potere amministrativo. Essa si configura, secondo l'elaborazione giurisprudenziale prevalente, non come misura sanzionatoria, ma come

provvedimento di natura preventiva e cautelare, attivabile in presenza di un dubbio circa la permanenza dei requisiti di idoneità alla guida. La funzione dell'istituto non è quella di punire una condotta già posta in essere, bensì di prevenire rischi futuri per la collettività, attraverso una verifica dell'attuale capacità del soggetto di condurre veicoli in condizioni di sicurezza. Proprio perché la revisione è qualificata come misura cautelare, si pone un problema delicato: se per disporla è sufficiente un "dubbio" sulla permanenza dei requisiti, occorre chiarire quanto questo dubbio debba essere serio e fondato. Il rischio, infatti, è che l'amministrazione intervenga in modo troppo ampio, disponendo la revisione sulla base del solo verificarsi di un evento (come un incidente o una violazione) senza spiegare in modo concreto perché quel fatto metta realmente in discussione l'idoneità alla guida del soggetto. In tal caso, la revisione finirebbe per diventare un automatismo, anziché il risultato di una valutazione effettiva e individualizzata.

L'analisi dell'istituto consente, inoltre, di osservare il rapporto tra discrezionalità tecnica e controllo giurisdizionale, nonché il ruolo delle Commissioni Mediche Locali nell'accertamento dell'idoneità psicofisica. Anche nell'ambito delle valutazioni tecnico-sanitarie, infatti, l'ampiezza del potere non può tradursi in decisioni automatiche o standardizzate, dovendo sempre emergere un percorso istruttorio coerente e una motivazione idonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dall'amministrazione. Tale elaborato intende dunque esaminare i poteri della pubblica amministrazione in materia di patente di guida, con particolare attenzione agli strumenti attraverso i quali l'amministrazione incide sul mantenimento del titolo abilitativo. La revisione costituisce, in questa prospettiva, il terreno privilegiato di osservazione, poiché è nell'ambito di tale istituto che emergono con maggiore evidenza le tensioni tra funzione preventiva e garanzie del privato. L'indagine mira a verificare se l'attuale quadro normativo e giurisprudenziale consenta un esercizio del potere realmente proporzionato e individualizzato, evitando che strumenti nati come cautelari assumano, nella prassi, carattere automatico o effetti afflittivi. Lo studio dei poteri incidenti sulla patente diventa così occasione per interrogarsi sull'equilibrio tra discrezionalità amministrativa, sicurezza stradale e garanzie del privato.

CAPITOLO I

L'ABILITAZIONE ALLA GUIDA COME TITOLO AMMINISTRATIVO

E I SUOI PROFILI GIURIDICI

1. La patente di guida nel sistema del diritto amministrativo: natura e funzioni

Per comprendere la natura giuridica della patente di guida come titolo amministrativo, è necessario ripercorrerne l'evoluzione normativa. La disciplina della patente di guida si è formata attraverso un percorso normativo stratificato, che ha progressivamente trasformato il documento da licenza di polizia a vero e proprio titolo abilitativo.

Un primo assetto organico si rinviene nel *d.P.R. 15 giugno 1959, n. 359*, che riuniva in un unico corpo normativo le disposizioni sulla circolazione stradale e configurava la patente secondo una logica ancora fortemente improntata alla pubblica sicurezza, in coerenza con il ruolo prefettizio e con la centralità della verifica dei requisiti morali¹. Tale impostazione, riconducibile alla tradizionale categoria delle autorizzazioni di pubblica sicurezza, attribuiva alla patente una funzione preventiva rispetto a possibili abusi nell'utilizzo dell'autoveicolo, considerato strumento potenzialmente idoneo a ledere l'ordine pubblico.

La svolta verso un modello non più di polizia ma abilitativo si realizza con il Codice della Strada del 1992 (*d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285*), che riformula la materia in chiave moderna e colloca la patente all'interno della categoria dei provvedimenti abilitativi. Nel sistema previgente, infatti, la patente era rilasciata dal Prefetto della provincia di residenza e presentava una duplice natura: da un lato attestava l'idoneità tecnica del conducente, dall'altro costituiva un'autorizzazione di polizia, subordinata alla verifica dei requisiti morali e alla tutela dell'ordine pubblico. Tale impostazione trovava conferma nella

¹ G. TERRASI – M. BAIONA, *La patente di guida*, in *Riv. dir. amm.*, 1994, pp. 2–3.

struttura stessa del procedimento, che richiedeva accertamenti distinti sull'idoneità tecnica, sui requisiti fisici e psichici e, soprattutto, sulla moralità del richiedente, con un controllo prefettizio volto a prevenire situazioni ritenute potenzialmente pericolose per l'ordine pubblico². Con il Codice del 1992, invece, la patente viene sottratta alla logica della pubblica sicurezza e ricondotta a un modello amministrativo fondato sulla verifica tecnico – funzionale dell'idoneità alla guida, e non più quindi a un sistema incentrato sulla competenza prefettizia e sulla valutazione dei requisiti morali. Tale impostazione risulta coerente con la finalità primaria della disciplina della circolazione: la sicurezza stradale. Il nuovo impianto è stato successivamente integrato dal *d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575*, adottato in attuazione della delegificazione prevista dall'art. 2 della l. 24 dicembre 1993, n. 537, eliminando la competenza prefettizia e superando il precedente sistema di verifica generalizzata dei requisiti morali, successivamente tipizzati in specifiche cause ostative dall'art. 120 del Codice della Strada³. Tale processo ha determinato la configurazione di un sistema integrato di fonti legislative e regolamentari, nel quale alla legge restano riservati i profili sostanziali ed essenziali del titolo, mentre al regolamento è demandata la disciplina delle modalità procedurali. La Corte dei conti ha tuttavia precisato che la delegificazione non può estendersi a materie riservate alla legge, come le sanzioni amministrative e penali, richiamando il principio di stretta interpretazione delle norme sulla normazione secondaria⁴.

Il Codice della Strada del 1992, dunque, si configura come la disciplina organica della circolazione stradale, all'interno del quale trova una collocazione sistematica anche la materia della patente di guida. Esso definisce i principi generali, le categorie di abilitazione, i requisiti soggettivi per l'accesso alla guida e i poteri amministrativi che incidono sulla validità del titolo. Il regolamento di esecuzione del 1994 (*d.P.R. del 19 aprile 1994, n. 575*) completa tale impianto, specificando gli aspetti tecnici e procedurali del procedimento di rilascio, conferma e revisione, secondo un modello che integra fonti legislative e regolamenti in funzione della sicurezza della circolazione.

² G. TERRASI – M. BAIONA, *La patente di guida*, in *Riv. dir. amm.*, 1994, cit., p. 3.

³ G. TERRASI – M. BAIONA, *La patente di guida*, in *Riv. dir. amm.*, 1994, cit., p. 3.

⁴ C. Conti, sez. contr., 11 luglio 1994, n. 45, richiamata in G. TERRASI – M. BAIONA, *La patente di guida*, cit., p. 2.

In questo quadro, la natura giuridica della patente si configura come un provvedimento amministrativo abilitativo, volto a consentire l'esercizio di un'attività altrimenti vietata. Tale qualificazione trova riscontro nella tradizionale elaborazione dottrinale in materia di autorizzazioni, che distingue tra atti connotati da valutazioni discrezionali di opportunità e atti subordinati al mero accertamento tecnico dei requisiti stabiliti dalla legge. In questa prospettiva, l'autorizzazione è stata definita “un atto di consenso all'esercizio di un'attività o di un potere di cui il soggetto è già titolare in virtù di una posizione giuridica soggettiva riconosciutagli dall'ordinamento”, attraverso il quale l'amministrazione rimuove un limite legale all'esercizio di un'attività già spettante al privato, previa verifica della sua compatibilità con l'interesse pubblico⁵. In questa seconda categoria rientrano le abilitazioni, ossia quei provvedimenti che consentono l'esercizio di un'attività originariamente vietata, a seguito della verifica dell'idoneità tecnica o psico-fisica del richiedente⁶. La patente di guida è riconducibile a quest'ultima categoria di atti: il suo rilascio non implica alcuna ponderazione tra interessi pubblici e privati, essendo tale bilanciamento già compiuto dal legislatore nella previsione normativa che subordina la guida al possesso di determinati requisiti. L'attività dell'amministrazione si esaurisce in una valutazione tecnica vincolata, diretta ad accertare la sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento e la patente non attribuisce un diritto soggettivo originario alla guida, ma si limita a rimuovere un limite legale all'esercizio dell'attività, subordinatamente all'accertamento dei requisiti tecnici e psico-fisici previsti dall'ordinamento. In ciò si coglie la sua piena riconducibilità al modello dei provvedimenti abilitativi, caratterizzati dalla rimozione di un limite legale previo accertamento dei requisiti prescritti.

Ciò che distingue la patente da altri titoli abilitativi è tuttavia la sua natura dinamica: l'efficacia del titolo non si esaurisce nel momento del rilascio, ma presuppone la permanenza nel tempo delle condizioni che ne hanno giustificato l'adozione, legittimando così poteri di revisione, sospensione o revoca in caso di sopravvenuta carenza dei requisiti.

⁵ M. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Accademia del diritto editrice, Roma, 2022-2023, pp. 688 – 689.

⁶ G. TERRASI – M. BAIONA, *La patente di guida*, in *Riv. dir. amm.*, 1994, cit., p. 12.

Da tale caratteristica discende la pluralità di funzioni che la patente svolge nel sistema amministrativo. In primo luogo, essa assolve una funzione abilitativa, poiché consente l'accesso a un'attività che l'ordinamento sottopone a un regime autorizzatorio rigoroso. Accanto a ciò, la patente svolge una funzione preventiva, strettamente connessa alla tutela della sicurezza stradale: la guida costituisce infatti un'attività idonea a incidere direttamente sull'incolumità pubblica. La patente non si limita quindi ad attestare l'idoneità iniziale del conducente, ma richiede la permanenza nel tempo delle condizioni richieste, giustificando l'esistenza di controlli successivi e di poteri amministrativi che incidono sulla validità del titolo. Essa svolge infine una funzione di regolazione tecnica, poiché l'ordinamento differenzia le categorie di abilitazione in relazione alle caratteristiche dei veicoli e alle competenze necessarie alle loro conduzioni, graduando l'accesso all'attività in base al livello di rischio connesso.

L'inquadramento della patente come titolo abilitativo dotato di funzioni preventive e regolatorie consente di comprendere il ruolo centrale che essa assume nel sistema della circolazione stradale. La natura dinamica del titolo, unita alla necessità di garantire la permanenza dei requisiti psico-fisici e tecnici, giustifica l'esercizio di poteri amministrativi che incidono sulla sua efficacia nel tempo. Tali poteri – sospensione, revoca e revisione – non rappresentano un ampliamento arbitrario dell'intervento pubblico, ma costituiscono strumenti funzionali alla tutela dell'interesse collettivo alla sicurezza della circolazione. È proprio nell'esercizio di questi poteri, e in particolare della revisione della patente, che emergono tensioni tra funzione preventiva e garanzie del privato, specie quando l'amministrazione interviene in presenza di situazioni di dubbio sull'idoneità alla guida.

La natura vincolata dell'atto di rilascio consente di qualificare i successivi poteri di sospensione, revisione e revoca non come sanzioni in senso stretto, bensì come strumenti diretti alla verifica della persistente sussistenza dei presupposti abilitativi.

2. *Libertà di circolazione e diritto alla guida: la distinzione costituzionale tra diritto fondamentale e attività autorizzata*

A livello costituzionale, l'art. 16, primo comma, stabilisce che “ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni stabilite dalla legge in via generale per motivi di sanità o di sicurezza”. Tale libertà tutela la proiezione dinamica della persona, ovvero il diritto di spostarsi fisicamente nello spazio; tuttavia, essa non è un diritto assoluto. Il legislatore può infatti introdurre dei limiti, purché venga rispettata la riserva di legge rinforzata per contenuto⁷: ciò garantisce che eventuali restrizioni non siano arbitrarie, ma stabilite con norme di portata generale e giustificate esclusivamente da superiori esigenze di salute pubblica o sicurezza collettiva⁸⁹.

All'interno di questo quadro costituzionale, il diritto alla guida costituisce una delle modalità attraverso cui la libertà di circolazione si realizza, ma va distinto dalla stessa, come sostenuto anche dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale, nella pronuncia n. 6 del 14 febbraio 1962, ha precisato che la libertà di circolare si sostanzia nel “portarsi da un luogo ad un altro con un qualunque mezzo di trasporto” e “poiché nessuna norma costituzionale assicura indistintamente a tutti i cittadini il diritto di guidare veicoli a motore” è legittimo che la legge ordinaria ne riservi l'esercizio solo a chi possiede determinati requisiti. Con tale pronuncia, la Corte costituzionale chiarisce che il provvedimento non comprime la libertà di circolazione in quanto tale, la quale resta garantita attraverso altre modalità, (come lo spostamento a piedi o sui mezzi pubblici), ma incide esclusivamente su una specifica forma di esercizio della stessa, ovvero la guida di autoveicoli, configurata come attività soggetta a regime autorizzatorio. Ne consegue che le norme relative alla guida non configurano una compressione della libertà di

⁷ La riserva di legge rinforzata per contenuto è un istituto in forza del quale la Costituzione non si limita a riservare la disciplina di una materia alla legge ordinaria, ma impone al legislatore di rispettare determinati obiettivi, motivi o limiti prestabiliti. Tale meccanismo garantisce che le restrizioni ai diritti fondamentali non siano arbitrarie, ma risultino vincolate a specifiche finalità costituzionalmente individuate.

⁸ F. RIGANO, M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, I, Milano, 2021, p. 221.

circolazione, ma piuttosto ne disciplinano l'attuazione concreta a tutela della sicurezza delle persone e della regolare fruizione delle strade. In questo senso, il rilascio o la sospensione della patente, quali atti emanati dalla pubblica amministrazione, incidono esclusivamente sulle modalità pratiche di manifestazione di tale libertà, senza intaccare il diritto di circolazione costituzionalmente sancito.

In linea con quanto espresso dalla Corte costituzionale, il Codice della Strada, in attuazione dell'art. 16 della Cost., disciplina le regole di esercizio della circolazione imponendo limiti e condizioni che non comprimono la libertà di movimento, ma ne organizzano l'esplorazione. Tali prescrizioni, che spaziano dall'obbligo di possedere una patente valida ai limiti di velocità e alle misure di sospensione o revoca del titolo abilitativo, risultano legittime finché rispondono ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità, garantendo che la disciplina tecnica non si traduca in un ostacolo insormontabile o arbitrario allo spostamento del cittadino. In questa prospettiva, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che tali limiti non costituiscono restrizioni alla libertà stabilita dall'art. 16 Cost., ma strumenti necessari per la tutela di beni costituzionalmente rilevanti.

Anche la Cassazione ha sottolineato che la sicurezza della circolazione “attiene al bene della incolumità delle persone, che è costituzionalmente garantito, sia al livello collettivo che come bene della salute (artt. 2, 3, 32 Cost.)”, e che il principio regolatore della materia si desume dall'art. 1 del Codice della Strada, il quale pone “la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, come finalità primaria di ordine sociale ed economica perseguita dallo Stato”¹⁰. Tali richiami confermano che le prescrizioni del Codice della Strada non costituiscono un'indebita compressione della libertà di circolazione, ma rappresentano, piuttosto, una necessaria disciplina delle forme di esercizio di tale diritto, finalizzata a garantire la sicurezza pubblica e la tutela dell'incolumità collettiva.

Un'ulteriore conferma di tale impostazione si ritrova nella più recente pronuncia del 16 dicembre 2016, n. 274, con la quale la Corte costituzionale ha ribadito la distinzione tra

¹⁰ Cass. civ., Sez. III, 14 giugno 2006, n. 13762.

libertà di circolazione e diritto alla guida già tracciata nel 1962¹¹. Con tale pronuncia è stato ulteriormente precisato che il meccanismo della patente (a punti) risponde all'esigenza di garantire in modo tempestivo e proporzionato la sicurezza della circolazione per tutti i conducenti¹². La decurtazione dei punti e le conseguenti sanzioni (ad esempio, la sospensione alla guida) sono funzionali a tale obiettivo e non costituiscono una limitazione della libertà di circolare in sé. Inoltre, la Corte ha evidenziato che l'inibizione alla guida non incide sullo sviluppo della personalità del soggetto, né sotto il profilo familiare né sotto quello lavorativo, poiché agisce esclusivamente sulle modalità pratiche dello spostamento. Viene così confermata la piena compatibilità della disciplina con gli artt. 2 e 16 Cost.¹³, ribadendo che la guida rimane un'attività soggetta a un regime di autorizzazione amministrativa in funzione della tutela dell'incolumità pubblica.

In questo quadro, la normativa sulla guida garantisce la sicurezza pubblica e l'incolumità collettiva, considerati presupposti essenziali per un effettivo esercizio della libertà di circolazione. La disciplina della guida, dunque, non deve essere intesa come un limite al diritto di movimento, bensì come il punto di equilibrio tra l'autonomia individuale e la tutela della collettività. In definitiva, sebbene la libertà di circolazione sia costituzionalmente garantita dall'art. 16 Cost., la sua concretizzazione attraverso la conduzione di veicoli è legittimamente regolamentato da norme che ne disciplinano le modalità senza intaccarne il nucleo essenziale. Tale regolamentazione assicura che il diritto di muoversi liberamente si realizzi nel costante rispetto di beni costituzionalmente rilevanti quali la sicurezza, la salute e l'ordine pubblico, garantendo così un regolare e

¹¹ “La sanzione amministrativa conseguente all'applicazione della disciplina normativa censurata inibisce il solo esercizio del diritto di guida e non limita il diritto di circolare (in tal senso sentenza n. 6 del 1962)” (Corte Cost., 16 dicembre 2016, n. 274).

¹² Sebbene il caso di specie riguardasse la parità di trattamento tra conducenti italiani e stranieri, la Corte coglie l'occasione per riaffermare la natura non assoluta del diritto alla guida.

¹³ “Parimenti non fondate sono le censure sollevate con riferimento agli artt. 2 e 16 Cost. La sanzione amministrativa conseguente all'applicazione della disciplina normativa censurata inibisce il solo esercizio del diritto di guida e non limita il diritto di circolare (in tal senso sentenza n. 6 del 1962), né in tale diritto si sostanzia l'esplicazione della personalità del soggetto, sotto il profilo familiare e lavorativo, potendo l'inibizione incidere sulle sole modalità pratiche della sua realizzazione” (Corte Cost., 16 dicembre 2016, n. 274).

sicuro utilizzo delle strade per tutti i consociati¹⁴.

3. *I requisiti fisici e psichici per il rilascio della patente: prologo alla revisione*

All'interno del sistema del Codice della Strada, il conseguimento della patente di guida richiede che il candidato soddisfi specifici requisiti. Essi si distinguono in requisiti fisici e psichici, disciplinati dall'art. 119, e in requisiti morali, previsti dall'art. 120 del Codice della Strada.

Per quanto riguarda i requisiti morali, il regolamento del 1994 (*d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575*) ha eliminato, come già affermato precedentemente, la competenza prefettizia, intesa quale potere di valutazione generalizzata della moralità del richiedete, superando il precedente modello di controllo discrezionale. La disciplina vigente, tuttavia, non ha soppresso il requisito morale in sé, ma lo ha tipizzato in specifiche cause ostative¹⁵. In base all'art. 120 del Codice della Strada, non possono conseguire la patente di guida, o ne può essere disposta la revoca per fatti sopravvenuti successivamente, i soggetti: a) dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza; b) sottoposti a misure di prevenzione; c) condannati per determinati reati (ad esempio, per stupefacenti). In questo contesto, la Prefettura non esercita più un potere valutativo autonomo, ma verifica esclusivamente la sussistenza delle ipotesi ostative previste dalla legge. Qualora queste sussistano, provvede all'inserimento delle relative annotazioni nell'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, sia in fase di ammissione all'esame sia per il mantenimento del titolo.

Passando ai requisiti fisici e psichici l'art. 119 del Codice della Strada sostiene che “non può ottenere la patente di guida o l'autorizzazione alla guida di cui all'art. 122, comma 2” (c.d. *foglio rosa*) chi è “affetto da malattia fisica o psichica, deficienza organica o

¹⁴ Rizzi N., *Gli interessi pubblici della circolazione stradale nello spettro della tutela costituzionale e amministrativa*, in I Tribunali amministrativi regionali, n. 7-8/1979, 2, pp. 223-237.

¹⁵ G. TERRASI – M. BAIONA, *La patente di guida*, in *Riv. dir. amm.*, 1994, cit., p. 3.

minorazione psichica, anatomica o funzionale tale da impedire di condurre con sicurezza veicoli a motore”.

Il comma 8 dell’art. 119 del Codice della Strada rinvia al Regolamento di esecuzione e attuazione del Nuovo Codice della Strada, ossia il d.P.R.16 dicembre 1992, n. 495. Lo stesso comma stabilisce che il regolamento deve disciplinare, oltre alle modalità e ai modelli dei certificati medici e alla composizione e al funzionamento delle commissioni mediche, anche i requisiti fisici e psichici per il conseguimento, la conferma e il rinnovo delle patenti di guida. In particolare, l’art.319 e seguenti del d.P.R. n.495/1992 forniscono i criteri dettagliati (clinici, psicologici e specialistici) con cui si valuta l’idoneità alla guida.

Nello specifico, l’art. 320 individua innanzitutto le malattie invalidanti, rinviando all’Appendice II¹⁶, che contiene l’elenco tecnico delle condizioni ostative al rilascio dell’idoneità alla guida. Tra queste rientrano, a titolo esemplificativo, affezioni cardiovascolari, diabete mellito, malattie endocrine gravi, disturbi del sistema nervoso, epilessia, disturbi psichici, dipendenza da sostanze psicoattive o gravi malattie del sangue o dell’apparato urogenitale. La valutazione concreta dell’idoneità rimane comunque di competenza del medico accertatore e, nei casi dubbi, alla commissione medica locale.

L’art. 321 richiede poi l’efficienza degli arti, escludendo dall’idoneità i soggetti con alterazioni anatomiche o funzionali degli arti che compromettano la forza o la rapidità necessarie per eseguire in sicurezza tutte le manovre di guida dei veicoli per cui è richiesta la patente. La valutazione dell’invalidità viene effettuata caso per caso dal medico accertatore o dalla commissione medica locale.

Quanto ai requisiti visivi, l’art. 322 stabilisce che il richiedente deve possedere un campo visivo normale, visione binoculare, senso cromatico sufficiente per distinguere i colori della segnaletica stradale e capacità di visione notturna adeguata. Per le patenti delle categorie A e B, l’acutezza visiva complessiva deve essere di almeno 10/10, con almeno

¹⁶ Per l’elenco completo e aggiornato delle patologie invalidanti e delle relative modifiche normative si rinvia all’Appendice II del DPR 495/1992, come modificata da d.P.R. 139/2017, d.lgs. 59/2011 e d.P.R. 69/2020.

2/10 nell'occhio più debole. Per le categorie C, D, ed E, il requisito minimo complessivo è di 14/10, con almeno 5/10 nell'occhio più debole. Il regolamento precisa che l'idoneità può essere verificata anche in presenza di interventi correttivi come l'impianto di lenti artificiali, e che eventuali malattie oculari pregresse o in atto possono comportare limitazioni della validità della patente, con controlli periodici affidati alla commissione medica locale

Rispetto ai requisiti uditivi, invece, l'art 323 richiede al candidato di essere in grado di percepire la voce di conversazione, con fonemi combinati, a distanza adeguata a garantire la sicurezza alla guida. Per le patenti A e B, è necessario percepire la voce da ciascun orecchio a non meno di due metri; è consentito l'uso di apparecchi correttivi monoaurali o binaurali, purché tollerati e certificati dal costruttore. Per le categorie C, D ed E, la voce deve essere percepita complessivamente a non meno di otto metri e a non meno di due metri dall'orecchio che sente di meno, senza l'uso di apparecchi correttivi. La verifica della capacità uditiva può comportare eventuali limitazioni o controlli periodici da parte della commissione medica locale.

Infine, l'art. 324 prevede specifici requisiti psicodiagnostici e psicoattitudinali per le patenti delle categorie C, D, ed E, nonché per le patenti speciali delle categorie C e D, si prevede l'accertamento di specifiche capacità psicomotorie e psicoattitudinali. In particolare, il candidato deve dimostrare tempi di reazione rapidi e regolari a stimoli visivi e acustici. Nei casi in cui sia necessaria una valutazione psicodiagnostica, vengono effettuati test aggiuntivi di attenzione e percezione e, su indicazione del medico o della commissione medica, prove di valutazione della personalità. Gli psicologi che conducono tali valutazioni devono possedere formazione specifica nel settore della sicurezza stradale, oltre ai requisiti generali previsti dall'art. 119 del Codice della Strada.

La valutazione concreta dell'idoneità alla guida viene effettuata dal medico accertatore e, nei casi dubbi, dalla commissione medica locale, secondo i criteri clinici e psicodiagnostici appena definiti. Dal d.P.R. 495/1992 emerge che i requisiti fisici e psichici differiscono in base alla categoria della patente, con parametri più stringenti per le patenti professionali, che abilitano alla guida di veicoli di maggiori dimensioni o

destinati al trasporto professionale di persone o merci, e speciali, rilasciate a persone con disabilità o specifiche patologie che necessitano di adattamenti del veicolo o limitazioni alla guida. Tali criteri specificano le modalità di valutazione e le soglie minime di idoneità per ciascuna categoria, garantendo uniformità e sicurezza nell'accertamento. In questa prospettiva, la verifica sanitaria non ha una finalità meramente clinica, ma si configura come una valutazione medico legale funzionale alla prevenzione del rischio nella circolazione stradale: l'art. 119, comma 1, Codice della Strada stabilisce infatti che non può ottenere la patente chi è affetto da condizioni tali "da impedire di condurre con sicurezza veicoli a motore". L'idoneità alla guida integra, quindi, parametri medici e criteri giuridici, poiché la sicurezza della circolazione costituisce un valore primario che orienta l'intero sistema dei requisiti di idoneità. Questi requisiti costituiscono, infine, un vero e proprio prologo alla revisione della patente: gli stessi criteri fisici, psichici e psicodiagnostici utilizzati per il rilascio iniziale vengono riattivati nelle verifiche periodiche o straordinarie, assicurando continuità, uniformità e coerenza nella valutazione della permanenza dell'idoneità alla guida.

4. Ruolo della valutazione sanitaria nella fase iniziale del conseguimento della patente

La fase di accesso alla patente di guida ruota attorno alla verifica dell'idoneità fisica e psichica del candidato, un passaggio preliminare che il legislatore considera essenziale per garantire una circolazione sicura. Prima ancora del rilascio del titolo, infatti, il sistema attribuisce ai medici certificatori e agli altri soggetti coinvolti un ruolo attivo nel controllo delle condizioni sanitarie dell'aspirante conducente, così da accertarne la compatibilità con l'attività di guida. È in questa logica che si inserisce la previsione dell'art. 116, comma 2, del Codice della Strada, che subordina il conseguimento della patente al possesso di requisiti fisici e psichici accertati secondo procedure definite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La valutazione sanitaria diventa così un momento centrale dell'intero procedimento, pensato per prevenire situazioni di rischio derivanti da condizioni personali non adeguate.

La visita medica non è un semplice controllo clinico, ma un atto giuridico vincolante e tecnico-funzionale, previsto dalla legge come condizione necessaria per l'ammissione all'esame. In questo senso, la valutazione sanitaria traduce in pratica un principio normativo di sicurezza pubblica, incidendo direttamente sul diritto del candidato di ottenere la patente. Proprio perché la valutazione sanitaria costituisce uno snodo essenziale per garantire che alla guida accedano solo soggetti effettivamente idonei, il legislatore disciplina puntualmente anche le modalità e i soggetti competenti a svolgere tale accertamento (art. 119, comma 2 C.d.S.).

Il candidato che intende conseguire la patente deve quindi sottoporsi a visita presso l'unità sanitaria locale territorialmente competente, ma l'ordinamento ammette che l'accertamento possa essere effettuato anche da altre figure mediche abilitate, quali il medico responsabile dei servizi di base del distretto sanitario, un medico del ruolo del Ministero della Salute, un ispettore medico delle Ferrovie dello Stato, un medico militare, sia in servizio permanente effettivo sia in quiescenza, un medico del ruolo professionale dei sanitari della Polizia di Stato, un medico del ruolo sanitario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco o un ispettore medico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Il legislatore richiede che l'esito della visita sia formalizzato in una certificazione medica recente, con data non anteriore a tre mesi rispetto alla presentazione della domanda. Tale limite temporale consente di garantire che la valutazione sanitaria rifletta in modo aggiornato le condizioni del candidato, tenendo conto anche di eventuali precedenti morbosità, e assicura così la coerenza tra l'accertamento clinico e il procedimento amministrativo di rilascio della patente (art. 119, comma 3 C.d.S.).

Quando emergono profili che richiedono una valutazione più approfondita, l'ordinamento prevede un livello di accertamento rafforzato, affidato alle commissioni mediche locali. Si tratta di organi collegiali di natura tecnico-sanitaria, istituiti presso le aziende sanitarie locali e composti da professionisti con competenze specialistiche idonee a valutare situazioni cliniche complesse. La loro funzione risponde all'esigenza di assicurare un giudizio nei casi in cui la valutazione del singolo medico certificatore non sia sufficiente, in particolare in situazioni complesse, come quelle di soggetti mutilati, minorati fisici, conducenti over 65, diabetici o di candidati segnalati dagli uffici competenti. Le commissioni esprimono un giudizio tecnico vincolante, che viene trasmesso alla

motorizzazione civile per l'adozione dei provvedimenti conseguenti, quali rilascio, sospensione, revoca o modifica della validità e delle categorie di patente (art. 119, comma 4 e comma 5). Ne discende che il medico certificatore, e nei casi complessi la commissione stessa, svolge un ruolo centrale e decisionale, in quanto le sue valutazioni determinano formalmente l'idoneità del candidato e incidono direttamente sulla sicurezza della circolazione. In questa prospettiva, il medico non è solo un osservatore, ma un garante tecnico e giuridico della legge. In situazioni particolari, l'accertamento può essere integrato da una valutazione psicodiagnostica, affidata a psicologi abilitati, volta a verificare anche l'idoneità psichica e comportamentale del candidato (art. 119, comma 9).

In sintesi, la valutazione sanitaria nella fase iniziale del conseguimento della patente svolge una duplice funzione: da un lato costituisce il primo filtro di accesso, garantendo che solo i candidati idonei possano sostenere l'esame, dall'altro rappresenta un atto giuridico-strumentale che attribuisce al medico un ruolo centrale nel garantire la sicurezza stradale attraverso un accertamento rigoroso, tecnico e formalmente vincolante.

CAPITOLO II

I POTERI DELL'AMMINISTRAZIONE SULL'ABILITAZIONE ALLA GUIDA

E I SUOI LIMITI GIURIDICI

1. Sospensione e ritiro della patente: natura giuridica e misure cautelari

Il sistema delineato dal Codice della Strada attribuisce alla pubblica amministrazione una pluralità di poteri incidenti sull'abilitazione alla guida, differenziati per funzione, presupposti e intensità. Essi sono idonei a incidere sull'efficacia del titolo abilitativo anche successivamente al suo rilascio, in funzione della tutela della sicurezza stradale. Tuttavia, tali poteri non si configurano come liberi, ma risultano sottoposti a precisi limiti giuridici, derivanti sia dalla loro natura (sanzionatoria, cautelare o preventiva), sia dai principi generali dell'ordinamento, tra cui in particolare il principio di proporzionalità e il divieto di automatismi, quale espressione del principio di ragionevolezza. Infatti, il principio di proporzionalità, desumibile dagli artt. 3 e 97 Cost., richiede che le misure adottate siano adeguate e non eccessive rispetto allo scopo perseguito. In secondo luogo, il principio di ragionevolezza, espressione dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., impone all'amministrazione di valutare i singoli casi in modo non rigido né standardizzato, tenendo conto delle circostanze concrete ed evitando ogni forma di automatismo. L'analisi che segue esamina i principali strumenti di intervento dell'amministrazione alla luce di tali limiti, al fine di evidenziarne la struttura, la funzione e i confini applicativi.

La sospensione della patente rappresenta il provvedimento mediante il quale l'amministrazione rende temporaneamente inefficace il titolo abilitativo, impedendo al titolare di condurre legittimamente veicoli per un periodo di tempo determinato, al

termine del quale l'efficacia del titolo è automaticamente ripristinata¹. La disciplina dell'istituto è contenuta principalmente nell'art. 218 e 223 del Codice della Strada: il primo regola la sospensione quale sanzione amministrativa accessoria conseguente a violazioni amministrative; il secondo prevede la sospensione disposta in via cautelare in presenza di un fatto costituente reato. La sospensione presenta dunque una duplice natura: sanzionatoria quando consegue a una violazione amministrativa, cautelare quando è disposta in via immediata a seguito di un fatto penalmente rilevante².

Ai sensi dell'art. 218 del Codice della Strada, la sospensione si configura come una sanzione amministrativa accessoria³ conseguente alla violazione di specifiche disposizioni espressamente indicate o richiamate all'interno del Titolo V del Codice della Strada⁴. Si tratta, in particolare, di infrazioni inerenti al comportamento di guida, quali il superamento dei limiti di velocità di oltre determinate soglie (come ad esempio, l'art. 142, co. 9-*bis*), la circolazione contromano e l'esecuzione di manovre pericolose (art. 143), o l'uso improprio della corsia di emergenza in autostrada (art. 176, co. 1 lett. b e co. 19). La misura si applica altresì in relazione a violazioni concernenti i requisiti del conducente, come stabilito dall'art. 116, che disciplina la guida con patente non idonea o appartenente a categoria diversa rispetto al veicolo condotto. Essa è inoltre prevista in caso di infrazioni commesse da neopatentati, nelle ipotesi regolate dall'art. 117 C.d.S., relative alle limitazioni concernenti il tipo di veicolo guidabile e i limiti di velocità, nonché in presenza

¹ G. TERRASI – M. BAIONA, *La patente di guida*, in *Riv. dir. amm.*, 1994, cit., p. 7.

² P. Cerbo, *Sospensione e revoca della patente in relazione ai reati stradali*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, n. 1/2020, pp. 221-231.

³ Per sanzione amministrativa accessoria si intende una misura che si aggiunge alla sanzione principale prevista per una determinata violazione, con funzione tipicamente afflittiva e deterrente, e che è applicata obbligatoriamente quando la norma primaria la prevede. Nel sistema del Codice della Strada, la sospensione della patente costituisce la principale sanzione accessoria collegata a condotte di particolare gravità. Ad esempio, l'art. 142, co. 9-*bis* C.d.S. prevede, per il superamento del limite di velocità di oltre 40 km/h, una sanzione pecuniaria e, in via obbligatoria, la sospensione della patente. In questo caso la sospensione opera come sanzione amministrativa accessoria, aggiungendosi alla sanzione principale e seguendo il procedimento di cui all'art. 218 C.d.S. Essa si distingue dalle misure cautelari, che perseguono finalità preventive e non punitive, e dalle pene accessorie di natura penale.

⁴ G. TERRASI – M. BAIONA, *La patente di guida*, in *Riv. dir. amm.*, 1994, cit., p. 7.

di violazioni di natura documentale, come la falsificazione o contraffazione dei documenti assicurativi ai sensi dell'art. 193 C.d.S. La sospensione è infine prevista a seguito della reiterazione nel biennio di determinate violazioni, ossia quando taluni comportamenti vengono realizzati per due volte nell'arco di due anni; è il caso, ad esempio, delle infrazioni previste dall'art. 146 C.d.S., quali il mancato rispetto della precedenza, la mancata precedenza nell'immissione o quella dovuta ai veicoli circolanti su rotaia.

L'ampiezza delle ipotesi previste evidenzia come la sospensione sanzionatoria costituisca uno strumento centrale di controllo dell'attività di guida, caratterizzato da una funzione essenzialmente repressiva e deterrente. Proprio tale funzione impone che la sua applicazione avvenga nel rispetto dei principi di legalità e tipicità, nonché entro i limiti stabiliti dalle singole disposizioni che ne prevedono l'irrogazione.

Dal punto di vista procedimentale, l'accertamento della violazione comporta il ritiro immediato della patente con menzione nel verbale di contestazione. Tale ritiro, tuttavia, non coincide con la sospensione in senso tecnico, ma costituisce un atto meramente esecutivo e provvisorio, funzionale ad assicurare l'effettività del successivo provvedimento prefettizio. Tale distinzione assume rilievo sistematico, poiché consente di evitare la sovrapposizione tra atto esecutivo e provvedimento amministrativo, chiarendo che l'incidenza effettiva sul titolo abilitativo deriva esclusivamente dall'ordinanza prefettizia e non dal ritiro materiale del documento.

L'organo accertatore può rilasciare un permesso provvisorio di guida limitato al tempo strettamente necessario per condurre il veicolo nel luogo di custodia indicato dall'interessato ed è tenuto a trasmettere la patente, unitamente a copia del verbale, alla Prefettura competente entro cinque giorni dal ritiro (art. 218 C.d.S., comma 2). Entro quindici giorni dal ritiro, il conducente può presentare al Prefetto un'istanza per ottenere un permesso di guida per un massimo di tre ore al giorno, motivato da esigenze lavorative e ammesso solo se dalla violazione non è derivato un incidente. Nei quindici giorni successivi, il Prefetto adotta l'ordinanza di sospensione, determinandone la durata entro i limiti stabiliti dalla legge. Il provvedimento prefettizio costituisce un atto amministrativo tipico e, come tale, è soggetto all'obbligo di motivazione ai sensi dell'art. 3 della legge n.

241 del 1990⁵. Sebbene l'art. 218, comma 2, non menzioni espressamente tale obbligo, esso deve ritenersi implicitamente previsto, in quanto al Prefetto è attribuita una valutazione discrezionale sia nella determinazione della durata della sospensione sia nell'eventuale concessione del permesso orario. L'ordinanza prefettizia deve essere notificata all'interessato, affinché questi ne abbia piena conoscenza e possa eventualmente proporre opposizione. La sospensione decorre dal giorno del ritiro della patente e non dalla notifica dell'ordinanza, che ha invece funzione comunicativa e garantistica.

Con riguardo alla durata della sospensione, occorre preliminarmente precisare che l'art. 218 C.d.S. disciplina esclusivamente il procedimento applicativo, rinviando alle singole disposizioni incriminatrici per la determinazione del periodo di sospensione⁶. Ai sensi del comma 2, la durata della sospensione della patente è fissata entro i limiti minimi e massimi stabiliti dal legislatore ed è determinata "in relazione all'entità del danno apportato, alla gravità della violazione commessa, nonché al pericolo che l'ulteriore circolazione potrebbe cagionare". Qualora il Prefetto accolga l'istanza di permesso di guida orario, la durata della sospensione è automaticamente aumentata di un periodo corrispondente al doppio delle ore complessivamente autorizzate, arrotondato per eccesso. Si tratta dell'unica ipotesi in cui la durata della misura subisce una modificazione direttamente collegata a una valutazione prefettizia. In alcune ipotesi, le singole norme del Codice della Strada prevedono il raddoppio della sospensione in caso di recidiva nel biennio, secondo una logica di progressivo aggravamento della risposta sanzionatoria (ad es. art. 142, commi 9-*bis* e 9-*ter*).

Durante il periodo di sospensione la circolazione è in ogni caso vietata (art. 218, ultimo comma). La violazione di tale divieto, ovvero l'utilizzo del permesso orario in modo difforme dai limiti stabiliti nell'ordinanza prefettizia, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di particolare entità, cui si aggiungono la revoca della

⁵ Ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche poste a fondamento della decisione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

patente e il fermo amministrativo del veicolo per tre mesi. In caso di reiterazione della condotta, il fermo è sostituito dalla confisca amministrativa del veicolo, a conferma della volontà del legislatore di assicurare l'effettività della misura sospensiva mediante un apparato sanzionatorio particolarmente incisivo⁷.

Se la sospensione disciplinata dall'art. 218 si colloca nell'ambito del potere sanzionatorio, trovando applicazione in presenza di un illecito amministrativo, diverso è il fondamento della sospensione prevista dall'art. 223, che presuppone invece la commissione di un reato e si inserisce in una logica cautelare, anticipando l'intervento dell'amministrazione rispetto all'accertamento definitivo della responsabilità. In tale prospettiva, la disposizione disciplina la sospensione della patente in presenza di un'ipotesi di reato, configurandola come misura provvisoria e anticipatoria, finalizzata a tutelare immediatamente la sicurezza della circolazione, sulla base di una valutazione prognostica del pericolo. Il comma 1 prevede che il Prefetto, nelle ipotesi di reato per le quali è stabilita la sanzione amministrativa accessoria della sospensione o della revoca della patente, disponga in via provvisoria la sospensione della validità della patente di guida

La norma opera come disposizione di rinvio, riferendosi a tutte le fattispecie penali per le quali è contemplata la sospensione o la revoca della patente, previste sia dal Codice della Strada sia dal Codice penale. Tra tali ipotesi rientrano, ad esempio, la guida in stato di ebbrezza (art. 186 C.d.S.), la guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti (art. 187 C.d.S.), la fuga e l'omissione di soccorso (art. 189, commi 6 e 7, C.d.S.) e le competizioni clandestine su strada (art. 9-ter C.d.S.). Il secondo comma individua invece alcune ipotesi di reato particolarmente gravi per le quali la sospensione provvisoria può raggiungere durate significativamente più elevate. Si tratta, in particolare, dell'omicidio stradale (art. 589-bis, commi 2,3,4,5 c.p.) e delle lesioni personali stradali gravi e gravissime (art. 590-bis c.p.).

Dal punto di vista procedurale, ai sensi dell'art. 223, comma 1, l'agente o l'organo accertatore della violazione ritira immediatamente la patente e la trasmette entro dieci giorni alla Prefettura del luogo della violazione. Il Prefetto, ricevuti gli atti, emana

⁷ V. Di Gioia, *I criteri di determinazione della durata della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida*, in *Archivio giuridico della circolazione dell'assicurazione e della responsabilità*, n. 11/2022, pp. 893-894.

l'ordinanza di sospensione secondo i parametri di durata previsti dal legislatore, fino a un massimo di due anni. Nelle ipotesi richiamate dal comma 2, la sospensione può essere disposta fino a tre anni; per i reati di omicidio e lesioni stradali (artt. 589-*bis* e 590-*bis* c.p.) può raggiungere cinque anni; ed è prorogabile fino a un massimo di dieci anni in caso di sentenza di condanna non definitiva.

La sospensione, dal punto di vista della sua natura giuridica, non costituisce una sanzione amministrativa né una misura punitiva, ma una misura cautelare amministrativa, autonoma e preventiva. Tale qualifica emerge con chiarezza dall'ordinanza della Cassazione, sez. II, 5 febbraio 2024, n. 3245 ove si chiarisce che essa è una “misura cautelare di esclusiva spettanza prefettizia, necessariamente preventiva, ed ha lo scopo di tutelare con immediatezza l'incolumità dei cittadini e l'ordine pubblico”. Con questa affermazione possono mettersi in luce tutte le peculiarità che discendono dall'essere una misura cautelare. Come evidenziato dalla Corte, la finalità primaria perseguita mediante la sospensione è la tutela dell'incolumità dei cittadini e dell'ordine pubblico per impedire al conducente, nell'immediato, di continuare a tenere una condotta pericolosa⁸. Dunque, tali garanzie rappresentano una necessità concreta di neutralizzare un rischio attuale, che si è già manifestato attraverso la condotta del conducente ed è proprio questa esigenza di protezione immediata che giustifica la natura cautelare e la struttura procedimentale accelerata. La misura opera, infatti, su un piano cautelare e preventivo, e non richiede la verifica definitiva della colpa, che è invece riservata al giudice penale. La sospensione prefettizia interviene dunque sulla base degli atti immediatamente disponibili, con una valutazione orientata al futuro e finalizzata a prevenire ulteriori rischi per l'incolumità pubblica. Dunque, l'accertamento effettuato dal Prefetto ha natura prognostica, come emerge dalla giurisprudenza, che richiede che il sindacato giurisdizionale “deve avere riguardo alla sussistenza – nel momento in cui il potere è stato esercitato – dei presupposti previsti dalla norma (ossia i fondati elementi di una evidente responsabilità)” senza attendere l'accertamento pieno del fatto⁹.

⁸ Cass. civ., sez. II, 1° febbraio 2025, n. 2430, massima in DeJure: la sospensione cautelare e provvisoria della patente di guida ha lo scopo di tutelare l'incolumità dei cittadini e l'ordine pubblico.

⁹ Cass. civ., sez. II, 5 ottobre 2020, n. 21266.

La natura cautelare si riflette, come poco fa accennato, anche sulla struttura del procedimento e prevede un “particolare e celere iter procedimentale che riconosce all’Amministrazione la facoltà di adottare provvedimenti cautelari, anche prima dell’effettuazione della comunicazione dell’avvio del procedimento agli interessati”¹⁰. In via generale, la disciplina del procedimento amministrativo prevede infatti la comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, quale garanzia di partecipazione procedimentale (art. 7 della Legge 7 agosto 1990 n. 241). Tuttavia, la stessa disposizione ammette una deroga quando sussistano particolari esigenze di celerità del procedimento. Proprio tale esigenza comporta il ritiro immediato della patente e la trasmissione degli atti alla Prefettura entro dieci giorni, affinché il Prefetto possa intervenire entro un tempo ragionevole¹¹ senza attendere l’esito del procedimento penale garantendo una tutela immediata della sicurezza della circolazione e dell’incolumità pubblica. Sono proprio la necessità di un intervento immediato, anteriore all’accertamento giudiziale della responsabilità, che evidenziano la natura cautelare della sospensione *ex art. 223* facendo così emergere il suo carattere autonomo rispetto al procedimento penale. Poiché la misura è finalizzata a prevenire ulteriori pericoli per la circolazione e si fonda su un giudizio prognostico basato sui soli atti immediatamente disponibili, essa non può essere subordinata agli esiti del processo, né può essere qualificata come anticipazione della sanzione accessoria.

La natura cautelare della sospensione prefettizia *ex art. 223* si coglie con maggiore chiarezza se confrontata con la sospensione disciplinata dall’art. 218 C.d.S. Quest’ultima, come già osservato, costituisce una sanzione amministrativa accessoria, di carattere punitivo, applicata a seguito dell’accertamento di una violazione amministrativa e inserita in un procedimento scandito da termini e garanzie più ampi. La sospensione *ex art. 223*, al contrario, è una misura cautelare amministrativa, autonoma e preventiva, che interviene prima dell’accertamento definitivo della responsabilità e si fonda su un quadro indiziario

¹⁰Cass. civ., sez. VI, 15 dicembre 2016, n. 25870, massima in DeJure: Iter celere per la sospensione provvisoria della patente di guida.

¹¹ “La sospensione cautelare e preventiva disposta dal prefetto ai sensi dall’art. 223 del medesimo codice - la quale deve intervenire entro un tempo ragionevole, la cui valutazione in concreto è rimessa al giudice del merito - risponde alla necessità di impedire che, nell’immediato, il destinatario possa continuare a tenere una condotta pericolosa” (Cass. civ., sez. II, 1° febbraio 2025, n. 2430).

qualificato, espresso dalla formula dei “fondati elementi di evidente responsabilità”. Tale differenza si riflette anche nella struttura procedimentale: mentre l’art. 218 C.d.S. prevede un procedimento più articolato, con la possibilità di ottenere un permesso orario e con un termine di quindici giorni per l’adozione dell’ordinanza, l’art. 223 C.d.S. impone un intervento immediato, coerente con la finalità di prevenire ulteriori pericoli per la circolazione.

In tale contesto assume particolare rilievo il ritiro della patente disciplinato dall’art. 216 C.d.S., che costituisce un atto materiale esecutivo mediante il quale l’organo accertatore preleva immediatamente il documento di guida quando la violazione comporta l’applicazione di una sanzione amministrativa accessoria della sospensione o della revoca. Il ritiro non ha natura sanzionatoria autonoma, ma rappresenta lo strumento necessario per garantire l’effettività della misura accessoria che sarà successivamente adottata dall’autorità competente.

Il ritiro *ex art.* 216, infatti, svolge una funzione cautelativa e propedeutica, poiché consente alla Prefettura o al Giudice di valutare l’adozione del provvedimento di sospensione (art. 218 C.d.S.) o di revoca (art. 223 C.d.S.), in relazione alla gravità della violazione o alla pericolosità della condotta. La norma prevede inoltre, al comma 2, che la restituzione della patente possa avvenire solo dopo l’adempimento delle eventuali prescrizioni omesse (ad esempio, la regolarizzazione di un documento deteriorato o non conforme), previa verifica da parte dell’autorità competente.

Dal punto di vista procedurale, l’organo accertatore ritira immediatamente la patente e la trasmette alla Prefettura entro i termini stabiliti: cinque giorni nei casi che comportano la sospensione ai sensi dell’art. 218 C.d.S. e dieci giorni nei casi che rientrano nell’ambito dell’art. 223 C.d.S., relativi alla sospensione cautelare o alla possibile revoca. Nei casi riconducibili all’art. 218, è possibile rilasciare un permesso provvisorio limitato al tempo strettamente necessario per condurre il veicolo nel luogo di custodia indicato dall’interessato; tale facoltà non è invece prevista per le ipotesi di cui all’art. 223 C.d.S.

Chiunque circoli durante il periodo in cui la patente è ritirata è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da € 2.046 a € 8.186, oltre alla sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo per tre mesi, salvo che il fermo derivi già dal ritiro della targa. In caso di reiterazione, si applica la confisca amministrativa del veicolo.

Il ritiro della patente, dunque, è disciplinato unicamente dall'art. 216 C.d.S., che configura un atto materiale e strumentale all'esecuzione delle misure accessorie. Gli artt. 218 e 223 C.d.S. non prevedono un autonomo ritiro, ma si limitano a regolare rispettivamente la sospensione sanzionatoria e la sospensione cautelare, le quali presuppongono il previo ritiro operato ai sensi dell'art. 216 C.d.S.

Nel loro insieme, sospensione sanzionatoria, sospensione cautelare e ritiro materiale delineano un sistema articolato di poteri amministrativi, fondato su un equilibrio tra esigenze di tutela immediata della sicurezza stradale e garanzie procedurali del titolare della patente.

2. Revoca del titolo abilitativo: principio di afflittività, proporzionalità e non automatismo

La revoca della patente costituisce un provvedimento amministrativo che comporta la definitiva perdita di validità del titolo abilitativo alla guida. A differenza della sospensione, che incide temporaneamente sull'efficacia del documento, e del ritiro, che ne determina la mera sottrazione materiale in attesa della regolarizzazione, la revoca estingue il diritto di guidare. L'interessato potrà conseguire una nuova patente solo una volta cessati i motivi che hanno determinato il provvedimento e nel rispetto dei termini previsti dalla legge. L'effetto comune è dunque la cancellazione del titolo, ma la disciplina della revoca non è unitaria: le diverse ipotesi si distinguono per presupposti applicativi e per l'autorità competente all'adozione del provvedimento.

La nozione di revoca che emerge dal Codice della Strada ricomprende infatti sia l'ipotesi di revoca non sanzionatoria, o c.d. tecnica, prevista dall'art. 130 C.d.S., sia l'ipotesi della revoca avente natura sanzionatoria, disciplinata dall'art. 219 C.d.S.

Con riferimento alla revoca tecnica, essa è disposta dai competenti uffici del Dipartimento per i trasporti terrestri, ossia dalle Motorizzazioni Civili presenti in ogni provincia, a conferma della natura amministrativa dell'atto. La revoca in esame, tuttavia, non ha

carattere sanzionatorio, in quanto è adottata non per punire un illecito, ma in presenza della perdita dei requisiti psicofisici richiesti per la guida. La revoca è adottata nei casi in cui il titolare non sia più in possesso, in modo permanente, dei requisiti fisici e psichici prescritti; quando, sottoposto a revisione ai sensi dell'art. 128 C.d.S., risulti non idoneo alla guida; ovvero quando abbia ottenuto la sostituzione della propria patente con altra rilasciata da uno Stato estero (art. 130 C.d.S., comma 1). Qualora la revoca sia stata disposta per la perdita permanente dei requisiti psicofisici, il titolare, una volta riacquisiti, può conseguire direttamente una nuova patente della medesima categoria, senza dover rispettare i criteri di propedeuticità previsti dall'art. 116 C.d.S.¹²; né è considerato neopatentato, poiché le limitazioni dell'art. 117¹³ si riferiscono alla data del rilascio della patente originaria (art. 130 C.d.S., comma 2).

Va inoltre ricordato che, ai sensi dell'art. 130, comma 2-*bis*, la revoca disposta per perdita permanente dei requisiti psicofisici ha carattere definitivo e non è soggetta a ricorso, mentre negli altri casi di revoca tecnica è ammesso ricorso gerarchico al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Nell'ipotesi di perdita permanente dei requisiti psicofisici, la revoca assume la forma di un provvedimento pienamente vincolato: accertata la condizione ostativa, l'amministrazione non dispone di alcun margine valutativo ed è tenuta a disporre la revoca. La funzione dell'atto non è afflittiva, ma meramente ricognitiva di una situazione di fatto incompatibile con la prosecuzione della guida. La revoca non "punisce" il soggetto, ma prende atto dell'impossibilità oggettiva di garantire la sicurezza della circolazione, traducendo un accertamento tecnico-sanitario in un effetto giuridico necessario. Diversamente, nelle ulteriori ipotesi di revoca tecnica, l'atto resta

¹² Per criteri di propedeuticità si intendono le regole dell'art. 116 C.d.S., secondo cui il conseguimento delle patenti di categoria superiore (C, D, E) richiede il previo possesso della patente B, secondo un percorso graduale. Tuttavia, se il titolare era già munito di una patente superiore (ad esempio C o D), può conseguirla nuovamente senza dover previamente ottenere la patente B, poiché nel caso di revoca tecnica l'art. 130, comma 2, esclude l'applicazione dei criteri di propedeuticità.

¹³ Per una sintesi delle limitazioni previste per i neopatentati, v. art. 117 C.d.S., che stabilisce limiti di velocità ridotti per i primi tre anni dal conseguimento della patente A2, A, B1 e B (100 km/h in autostrada e 90 km/h nelle strade extraurbane principali) e, per la sola patente B, il divieto di guida di veicoli con potenza specifica superiore a 75 kW/t, con ulteriore limite di 105 kW per i veicoli M1. Le limitazioni decorrono automaticamente dalla data di superamento dell'esame e la loro violazione comporta sanzione pecuniaria e sospensione della patente.

vincolato rispetto all'accertamento tecnico o al presupposto giuridico, ma non assume carattere definitivo ed è suscettibile di ricorso gerarchico, confermando la natura non afflittiva dell'istituto.

Diverso è il quadro che si delinea con riferimento alla revoca avente natura sanzionatoria, disciplinata dall'art. 219 C.d.S., la quale si configura come misura prefettizia a carattere afflittivo, applicata quale sanzione amministrativa accessoria in presenza di condotte particolarmente gravi previste dal Codice della Strada o, nei casi contemplati dall'art. 120 C.d.S., in ragione della perdita dei requisiti morali del conducente. Tra le ipotesi di condotta che comportano l'applicazione della revoca sanzionatoria rientrano le fattispecie di guida in stato di ebbrezza nelle forme più gravi previste dall'art. 186 C.d.S., nonché la guida in stato di ebbrezza da parte dei conducenti di età inferiore a ventuno anni, dei neo-patentati e dei conducenti professionali, disciplinata dall'art. 186-*bis* C.d.S.¹⁴. A tali ipotesi si aggiunge la guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti, prevista dall'art. 187 C.d.S.¹⁵, nelle forme che comportano la revoca della patente in caso di recidiva. Infine, la revoca quale sanzione amministrativa accessoria è prevista anche nei casi di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime, disciplinati rispettivamente dagli artt. 589-*bis* e 590-*bis* c.p., per i quali l'art. 222 C.d.S. dispone l'applicazione della revoca della patente a seguito della condanna.

Con riferimento ai requisiti morali stabiliti all'art. 120 del C.d.S., il comma 2 prevede che, qualora le condizioni soggettive citate al primo periodo del comma 1 intervengano in data successiva al rilascio, il Prefetto provvede alla revoca della patente di guida. Si chiarisce che la revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione o da quella del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati al primo periodo del medesimo comma 1.

¹⁴ V. De Gioia, *Corte Costituzionale: in caso di incidente stradale a seguito di guida in stato di ebbrezza con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l è sempre revocata la patente*, in *Archivio giuridico della circolazione dell'assicurazione e della responsabilità*, n. 12/2023, pp. 1030-1031.

¹⁵ E. Platania, *L'art. 120 del Codice della Strada e i condannati per reati connessi al traffico di sostanze stupefacenti. "... Ciechi che, pur vedendo, non vedono"*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2023, pp. 570-581.

Il primo periodo del comma 1 dell'art. 120 C.d.S., stabilisce 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 o alle misure di prevenzione previste dalla legge per pericolosità sociale (oggi disciplinate dal Codice Antimafia), nonché i soggetti condannati per gravi reati in materia di stupefacenti o destinatari di specifici divieti amministrativi connessi all'uso di sostanze stupefacenti¹⁶. La revoca per motivi morali si fonda su un giudizio di inaffidabilità del soggetto alla guida, desunto dalle categorie di pericolosità sociale indicate dal comma 1 dell'art. 120 C.d.S. In questa prospettiva, il Consiglio di Stato ha chiarito che “la revoca della patente, nei casi previsti dall'art. 120, non ha natura sanzionatoria, ma rappresenta la constatazione dell'insussistenza dei requisiti morali prescritti”¹⁷. Si tratta di una misura di prevenzione amministrativa, non collegata a una specifica condotta di guida, ma alla valutazione che il soggetto, per la sua storia criminale o per le misure cui è stato sottoposto, non offra adeguate garanzie di corretto utilizzo della patente¹⁸.

In questi casi, una volta accertata l'esistenza di una delle condizioni che impongono la revoca, l'ufficio o il comando procedente deve darne comunicazione al prefetto entro cinque giorni. Il Prefetto, verificata la sussistenza dei presupposti, emette l'ordinanza di revoca e trattiene la patente presso la prefettura. Anche in questo caso, come per la revoca prevista dell'art. 130 C.d.S., il provvedimento diviene definitivo nel momento in cui risulta permanente la perdita dei requisiti psichici e fisici richiesti. Qualora invece la perdita non sia permanente, l'interessato può conseguire una nuova patente solo dopo che siano trascorsi almeno due anni dal provvedimento di revoca. È invece richiesto un termine più ampio, pari a tre anni decorrenti dalla data di accertamento del reato, per conseguire nuovamente la patente di guida quando la revoca sia stata disposta a seguito delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-*bis* e 187; mentre per i casi di omicidio

¹⁶ E. Zuffada, *Revoca prefettizia della patente e stupefacenti: profili di in-costituzionalità*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6/2018, pp. 1495-1502.

¹⁷ Consiglio di Stato, sez. III, 4 aprile 2023, n. 3441.

¹⁸ A. Carrato, *La revoca della patente ai sensi dell'art. 120 C.d.S. non può più essere disposta in via automatica*, in *Archivio giuridico della circolazione dell'assicurazione e della responsabilità*, n. 3/2018, pp. 190-195.

stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime trovano applicazione i più ampi termini previsti dall'art. 222 C.d.S., che stabilisce periodi di inibizione al conseguimento della patente sensibilmente superiori, variabili da cinque fino a trenta anni a seconda della gravità del fatto e delle eventuali circostanze aggravanti.

La nuova patente rilasciata a seguito della revoca costituisce a tutti gli effetti un nuovo titolo abilitativo: essa reca una nuova data di rilascio e non conserva alcun riferimento alla precedente abilitazione. Ne consegue che il conducente è considerato “neopatentato” per i primi tre anni, con applicazione dei relativi limiti di velocità e di potenza, nonché della decurtazione doppia dei punti in caso di violazioni, ai sensi degli artt. 117 e 126-*bis* C.d.S.¹⁹.

In particolare, si evidenzia che la revoca della patente nei confronti dei conducenti che esercitano professionalmente l'attività di trasporto di persone o cose, ovvero la guida di veicoli di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate, autobus o mezzi destinati al trasporto di più di otto passeggeri, costituisce giusta causa di licenziamento ai sensi dell'art. 2119 c.c.

Da questo quadro normativo emerge con chiarezza il carattere marcatamente afflittivo della revoca della patente quale sanzione amministrativa accessoria²⁰ conseguente dalla commissione di un illecito. La severità della misura emerge anche in via indiretta dalla giurisprudenza costituzionale che ne ha evidenziato l'incidenza “su aspetti essenziali della vita, nella quotidianità, e del lavoro” (Corte cost., sent. 28 marzo 2024, n. 52). La natura afflittiva della revoca emerge altresì dalla stessa struttura dell'art. 219 C.d.S., che la colloca al vertice delle sanzioni amministrative accessorie, riservandola alle “condotte connotate da maggior disvalore «per il pericolo che ne deriva alla sicurezza della circolazione e all'incolumità dell'individuo»”²¹. La revoca comporta la perdita definitiva del titolo abilitativo e produce effetti che si estendono oltre il momento della sua

¹⁹ F. Pascucci, *L'art. 219, comma 3-ter, del codice della strada e la questione della data di decorrenza del termine per il conseguimento della nuova patente di guida*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 5-6/2024, 2, pp. 321-338.

²⁰ D. Vicoli, *L'illegalità della sanzione amministrativa di tipo punitivo scardina il giudicato: il caso della revoca della patente di guida*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2021, pp. 900-909.

²¹ Corte cost., sent. 28 marzo 2024, n. 52.

adozione, incidendo sulla libertà di circolazione e sulle condizioni di vita del soggetto, anche in relazione all'esercizio dell'attività lavorativa, soprattutto nei casi in cui la guida costituisca requisito essenziale della prestazione. Tale complessiva incisività conferma la natura profondamente affittiva della misura. Tale incisività rende necessario verificare se e in che misura l'esercizio del potere di revoca sia soggetto a limiti, al fine di evitare applicazioni automatiche o sproporzionate.

Proprio tale natura profondamente incisiva giustifica l'esigenza di un'applicazione rispettosa dei principi di proporzionalità e richiede una valutazione caso per caso, onde evitare che la revoca si traduca in un automatismo irragionevole o eccessivamente gravoso.

Il principio di proporzionalità costituisce oggi uno dei criteri fondamentali per valutare la legittimità dell'azione amministrativa, poiché impone che ogni misura limitativa dei diritti individuali mantenga un equilibrio ragionevole rispetto allo scopo pubblico perseguito. La sua applicazione si articola tradizionalmente in tre passaggi: l'idoneità, che richiede che il mezzo scelto sia effettivamente capace di contribuire al raggiungimento dell'obiettivo; la necessità, che impone di preferire, tra più soluzioni ugualmente efficaci, quella meno invasiva per la sfera giuridica del privato; e la proporzionalità in senso stretto, che comporta un bilanciamento finale tra i vantaggi per l'interesse pubblico e i sacrifici imposti al singolo, evitando che questi ultimi risultino eccessivi. Questo modello trifasico, pur non sempre accolto in modo uniforme dalla giurisprudenza, consente un sindacato particolarmente penetrante sull'esercizio della discrezionalità amministrativa. Attraverso la proporzionalità, infatti, il giudice può individuare e censurare interventi che, pur formalmente legittimi, risultano sostanzialmente sproporzionati rispetto a quanto necessario per tutelare l'interesse pubblico, divenendo così uno strumento essenziale di controllo sull'eccesso di potere²².

L'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale ha progressivamente limitato gli automatismi legislativi in materia di revoca della patente, valorizzando i principi di ragionevolezza e proporzionalità quali parametri di legittimità dell'azione

²² M. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Accademia del diritto editrice, Roma, 2022-2023, p. 482.

amministrativa. Un primo intervento decisivo è rappresentato dalla sentenza 9 febbraio 2018, n. 22, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 120, comma 2, C.d.S., nella parte in cui imponeva al prefetto di revocare automaticamente la patente in caso di condanna per reati in materia di stupefacenti. La Corte ha rilevato come l'automatismo normativo ricollegasse un identico effetto ablativo a fattispecie differenti senza consentire alcuna valutazione individualizzata della situazione concreta. È stata inoltre evidenziata la contraddizione rispetto all'art. 85 d.P.R. n. 309/1990, che attribuisce al giudice penale una facoltà discrezionale in ordine al ritiro della patente: mentre il giudice può valutare caso per caso, il prefetto era vincolato a disporre la revoca. Da ciò la necessità di sostituire il verbo "provvede" con "può provvedere".

Il medesimo orientamento è stato successivamente ribadito dalla Corte costituzionale con la sentenza 27 maggio 2020, n. 99, relativa alla revoca automatica della patente nei confronti dei soggetti sottoposti a misure di prevenzione. Anche in tale occasione la Corte ha censurato l'automatismo legislativo, sottolineando come le misure di prevenzione presentino caratteri estremamente eterogenei quanto a presupposti, gravità, durata e contenuto prescrittivo. L'applicazione automatica della revoca risultava pertanto irragionevole, poiché impediva qualsiasi verifica in ordine alla concreta necessità della misura rispetto alla specifica situazione del destinatario²³.

Tale orientamento trova ulteriore conferma nella recente sentenza della Corte cost., sent. 28 marzo 2024, n. 52, che offre un'applicazione particolarmente significativa di tale principio nel contesto della revoca della patente. Il caso riguardava l'art. 214, comma 8, C.d.S., che imponeva la revoca automatica della patente al custode che avesse consentito la circolazione di un veicolo sottoposto a fermo amministrativo. La questione di legittimità è stata sollevata proprio perché la norma non consentiva alcuna valutazione delle circostanze concrete, imponendo un effetto ablativo uniforme e inderogabile.

La Corte ha ritenuto tale automatismo incompatibile con il principio di proporzionalità, osservando che la norma "ricollega, in modo uniforme e automatico, non graduabile secondo la gravità del fatto, il medesimo effetto, ossia la sanzione accessoria della revoca

²³ Aliquò G., *Revoca della patente di guida: dagli automatismi alla discrezionalità* [Nota a sentenza: Corte Cost., 27 maggio 2020, n. 99], in *Rivista di polizia*, n. 4-5/2020, pp. 509-515.

del titolo di guida”, pur a fronte di condotte potenzialmente molto diverse tra loro. L’automatismo, infatti, “preclude al prefetto, e al giudice in sede di impugnazione, di valutare la necessità della revoca della patente, sia in riferimento alle circostanze del caso concreto, sia con riguardo alle ripercussioni che la revoca [...] ha su aspetti essenziali della vita, nella sua quotidianità, e del lavoro”. Da ciò la Corte ha tratto la conclusione che la disciplina violasse l’art. 3 Cost. “sotto il profilo del difetto di necessaria proporzionalità della sanzione amministrativa”, sostituendo l’automatismo con un modello fondato sulla valutazione individualizzata del caso concreto.

La Corte ha tuttavia precisato che il divieto di automatismi non è assoluto. In altre pronunce da essa richiamate²⁴, infatti, è stata ritenuta legittima la revoca automatica della patente quando la condotta presenta un grado intrinseco di pericolosità tale da giustificare una risposta uniforme. È il caso, ad esempio, dell’incidente provocato da un conducente con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l o dell’inversione di marcia in autostrada, condotte qualificate come «altamente pericolose per la vita e l’incolumità delle persone». In tali ipotesi, l’automatismo non contrasta con la proporzionalità, poiché la gravità intrinseca del comportamento rende superflua una valutazione ulteriore.

La sentenza della Corte cost., sent. 28 marzo 2024, n. 52, dunque delinea un quadro sistematico nel quale la revoca della patente deve essere applicata secondo un criterio di proporzionalità: automatica solo quando la condotta è intrinsecamente offensiva e pericolosa, valutata caso per caso in tutte le altre ipotesi. Ne emerge un modello che valorizza la ragionevolezza dell’intervento amministrativo e tutela il diritto del singolo a non subire misure eccessive rispetto alla concreta gravità del fatto.

L’analisi della revoca della patente, nelle sue diverse declinazioni, mostra dunque come il confine tra misure afflittive, cautelari e preventive sia spesso sottile e richieda un attento scrutinio dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Proprio la natura incisiva della revoca e la varietà delle sue funzioni rendono necessario interrogarsi sul rischio che provvedimenti formalmente amministrativi assumano, in concreto, una funzione punitiva, trasformandosi in vere e proprie “sanzioni mascherate”.

²⁴ Corte cost. sent. n. 194 del 2023 e Corte cost., sent. n. 266 del 2022

3. *Differenze tra misure sanzionatorie, cautelari e preventive: rischio di “sanzione mascherata”*

La pubblica amministrazione dispone di una pluralità di strumenti, che possono assumere natura sanzionatoria, cautelare o preventiva. La diversità delle finalità perseguite si riflette nella diversa intensità del potere esercitato e nei limiti che ne governano l'uso, soprattutto quando l'amministrazione è chiamata a formulare valutazioni discrezionali.

Dal punto di vista dottrinale, il potere sanzionatorio “risponde ad un modello di controllo pubblico sull'attività privata”: esso rappresenta uno degli strumenti di garanzia dell'effettività del potere amministrativo di indirizzo e di direzione. Il presupposto per il suo esercizio è il rapporto di soggezione che intercorre tra privato e amministrazione, rapporto che legittima l'irrogazione della sanzione²⁵. Le misure sanzionatorie reprimono illeciti amministrativi e svolgono una funzione al tempo stesso afflittiva e dissuasiva, assicurando l'effettività dell'indirizzo pubblico.

Differenti sono le tipologie a cui sono riconducibili le sanzioni amministrative: pecuniarie, interdittive e disciplinari. Le più diffuse sono le sanzioni pecuniarie, che impongono il pagamento di una somma di denaro entro un limite minimo e massimo stabilito dalla legge. Le sanzioni interdittive, tra le quali rientra ad esempio la sospensione della patente, incidono sull'attività che il destinatario è legittimato a svolgere. Infine, le sanzioni disciplinari sono quelle rivolte ai soggetti legati alla pubblica amministrazione da uno *status* particolare, e che mirano a reprimere violazioni di obblighi specifici derivanti da tale rapporto, come i doveri di servizio o le prescrizioni deontologiche. Rientrano nelle sanzioni amministrative, in particolare nelle sanzioni interdittive, la sospensione *ex art. 218 C.d.S.*, come visto nel paragrafo precedente, è stata qualificata come sanzione amministrativa accessoria conseguente alla violazione di specifiche disposizioni, nonché della revoca *ex art. 219*, espressamente configurata dal legislatore come reazione a condotte di particolare gravità.

²⁵ M. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Accademia del diritto editrice, Roma, 2022-2023, p. 676.

La nozione di misura cautelare e misura preventiva derivano principalmente dall'elaborazione giurisprudenziale. Le misure cautelari non puniscono ma prevencono: operano sulla base di un giudizio prognostico e intervengono quando l'amministrazione deve neutralizzare un rischio attuale. La sospensione prefettizia *ex art. 223 C.d.S.* ne costituisce l'esempio paradigmatico, come evidenziato dalla giurisprudenza che l'ha definita misura cautelare di esclusiva spettanza prefettizia, volta a tutelare con immediatezza l'incolumità dei cittadini, come già affermato dalla Cassazione nella pronuncia n. 3245/2024.

Accanto alle misure cautelari si collocano le misure preventive. Dall'elaborazione giurisprudenziale, come chiarito dalla giurisprudenza in tema di revisione della patente, emerge che tali misure non presuppongono l'accertamento di una violazione né perseguono finalità punitive. Ed è proprio in questo quadro che si inserisce la revisione della patente *ex art. 128 C.d.S.*, istituto che non mira a punire il conducente, bensì ad accertare nuovamente la sua idoneità tecnica o psicofisica alla guida. Ciò è affermato anche da un consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale “il provvedimento di revisione della patente di guida è finalizzato alla verifica della permanenza dei requisiti psicofisici e di idoneità tecnica per il possesso della patente di guida ed è adottato allorché il comportamento del conducente sia stato tale da far sorgere dubbi in ordine al possesso di tali requisiti, con la conseguenza che tale provvedimento, a differenza di quello assunto ai sensi dell'art. 126-*bis*, d.lgs. n. 285 del 1992, non ha finalità sanzionatorie o punitive e non presuppone l'accertamento di una violazione delle norme sul traffico o di quelle penali o civili, ma è adottato in dipendenza di qualunque episodio che giustifichi un ragionevole dubbio sulla persistenza dell'idoneità psicofisica o tecnica” (Cons. Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2021, n. 44)²⁶.

In questo quadro delineato, la giurisprudenza consente di definire con precisione il rapporto tra revisione e revoca della patente. In particolare, la sentenza del Consiglio di Stato sez. V, 25 ottobre 2022, n. 9113, chiarisce che i due provvedimenti non possono concorrere: la revoca, infatti, elimina il titolo abilitativo e renderebbe, di conseguenza, priva di oggetto la revisione. La revisione presuppone necessariamente la permanenza del titolo e può essere disposta solo quando la patente è ancora esistente e occorre accertarne

²⁶ Consiglio di Stato, sez. V, 25 ottobre 2022, n. 9113.

l'attualità. Questo dato conferma che la revisione presuppone necessariamente la permanenza del titolo: può essere disposta solo quando la patente esiste ancora e occorre verificarne l'attualità.

Da questa ricostruzione emerge con chiarezza la diversa natura dei due istituti: la revoca costituisce una sanzione amministrativa interdittiva che estingue il titolo, mentre la revisione si configura come una misura preventiva, ispirata a una logica cautelare, volta a verificare l'attualità dei requisiti di idoneità²⁷. Come affermato dal Consiglio di Stato, la revisione “non ha finalità sanzionatorie o punitive e non presuppone l'accertamento di una violazione”, ma è diretta ad accertare la permanenza dei requisiti psicofisici e tecnici quando il comportamento del conducente faccia sorgere un ragionevole dubbio sulla sua idoneità. Se persino la revoca, misura più grave e di natura sanzionatoria, deve essere esercitata nel rispetto dei principi di proporzionalità e del divieto di automatismi a maggior ragione la revisione, non può essere applicata in modo automatico o espansivo. Un uso meccanico del potere di revisione ne snaturerebbe la funzione preventiva, e rischierebbe di trasformarla in una sorta di “sanzione mascherata”, vale a dire un provvedimento formalmente preventivo ma utilizzato in concreto con funzione afflittiva e reattiva rispetto a un fatto già verificatosi.

Il rischio di trasformare la revisione in una sanzione mascherata si manifesta quando la misura viene applicata in modo automatico o distorto, senza un effettivo giudizio prognostico sulla permanenza dei requisiti. Ne è derivato che, in alcune applicazioni concrete, la revisione sia stata disposta in modo automatico dalla pubblica amministrazione, quasi come reazione punitiva a un fatto, anziché come misura preventiva fondata su un dubbio ragionevole. Questa impostazione emerge chiaramente in alcune pronunce di primo grado che hanno affrontato l'automatismo amministrativo in maniera differente. La sentenza del TAR Trieste, sez. I, 6 giugno 2025, n. 239 rappresenta un caso di applicazione automatica della revisione: l'amministrazione aveva disposto la

²⁷ La revisione ha una funzione preventiva e si fonda su un dubbio circa l'idoneità del conducente; quindi, condivide la logica delle misure cautelari. Tuttavia, non è una misura cautelare in senso tecnico, perché non interviene con urgenza per neutralizzare un rischio attuale, né produce effetti immediati come la sospensione prefettizia. È un istituto autonomo, con una finalità di verifica e non di contenimento immediato del pericolo.

revisione della patente sulla base della dinamica dell'incidente, quindi di un singolo fatto di particolare gravità, senza individuare elementi specifici idonei a far sorgere un ragionevole dubbio sull'idoneità alla guida. Il TAR ha ritenuto legittima tale impostazione, valorizzando il mero fatto storico del sinistro come sufficiente a giustificare l'attivazione della procedura di revisione.

Questa lettura, tuttavia, si pone in contrasto con il modello delineato dalla sentenza del TAR Puglia, sez. III, 1° agosto 2017, n. 1333. In questo caso, l'amministrazione aveva disposto la revisione della patente sulla base del solo verificarsi di un sinistro stradale, limitandosi a richiamare l'episodio in cui il conducente aveva omesso di dare la precedenza, provocando un incidente. Il provvedimento non conteneva alcuna indicazione di elementi ulteriori idonei a far sorgere un ragionevole dubbio sulla permanenza dei requisiti psicofisici o tecnici. Il TAR ha annullato l'atto, affermando che "il mero fatto inerente all'accadimento del sinistro non può essere considerato un presupposto sufficiente ex se" a giustificare la revisione, in assenza di una motivazione puntuale e di circostanze specifiche che caratterizzino la singola fattispecie.

Proprio alla luce di tali principi, occorre chiarire quali presupposti debbano sussistere affinché la revisione possa essere legittimamente disposta.

La revisione può essere disposta solo quando l'amministrazione accerti la presenza di elementi concreti e specifici idonei a far sorgere un ragionevole dubbio sulla permanenza dei requisiti psicofisici o tecnici del conducente. Tale dubbio deve emergere da fatti determinati, puntualmente ricostruiti e riferiti alla singola fattispecie, e deve essere accompagnato da una motivazione adeguata che espliciti le ragioni per cui l'episodio considerato è sintomatico di una possibile inidoneità. Non è sufficiente il mero verificarsi di un sinistro o di una condotta irregolare: occorre un effettivo giudizio prognostico, fondato su circostanze oggettive e non su automatismi, affinché la revisione conservi la sua natura preventiva e cautelare, evitando di trasformarsi in una risposta afflittiva al fatto. In mancanza di tali elementi, il potere di revisione si tradurrebbe in una reazione automatica al fatto, snaturando la funzione preventiva dell'istituto e avvicinandolo, in concreto, a una misura di carattere punitivo.

Una volta definiti i presupposti che legittimano la revisione, diventa evidente come la loro applicazione concreta abbia generato orientamenti giurisprudenziali non sempre

convergenti. In tal senso, il contrasto tra la sentenza del Consiglio di Stato n. 8489/2024 e quella del TAR Trento n. 62/2025 consente di cogliere i confini applicativi e le oscillazioni a cui è sottoposta. Il Consiglio di Stato adotta un'impostazione rigorosa e garantista, che delimita il potere di revisione ai soli fatti successivi al rilascio della patente e lo riconduce alla sua funzione propria: una misura preventiva, finalizzata a verificare la persistenza dell'idoneità psicofisica o tecnica del conducente. In questa prospettiva, la revisione non può essere utilizzata per correggere o punire irregolarità avvenute al momento dell'esame né per reagire a comportamenti anteriori al conseguimento del titolo, poiché ciò implicherebbe una confusione tra due poteri distinti: da un lato, la vigilanza sulla permanenza dei requisiti; dall'altro, l'annullamento d'ufficio del titolo illegittimamente rilasciato. Laddove il dubbio riguardi la genuinità dell'esame, l'unico strumento corretto è l'autotutela decisoria, non la revisione.

Di segno opposto è l'impostazione del TAR Trento, che amplia sensibilmente il raggio d'azione dell'art. 128 C.d.S., qualificando la revisione come una misura cautelare "pura" e ritenendo sufficiente qualsiasi episodio idoneo a far sorgere un dubbio, anche minimo, sulla capacità di guida del soggetto. In questa prospettiva estensiva, il dubbio può derivare non solo da fatti successivi, ma anche da circostanze non accertate o addirittura anteriori al rilascio della patente, come il sospetto di un esame teorico fraudolento. Il TAR afferma che, in ragione della finalità di tutela della sicurezza stradale, la revisione può essere disposta anche in presenza di elementi indiziari non pienamente verificati, purché idonei a generare un'incertezza sulla reale idoneità tecnica del conducente.

Il contrasto tra i due orientamenti è evidente: mentre il Consiglio di Stato delimita la revisione entro limiti logici e temporali precisi, impedendone l'uso improprio come strumento correttivo o punitivo, il TAR Trento ne propone una lettura ampia, che consente alla pubblica amministrazione di intervenire anche su fatti non accertati o anteriori al conseguimento del titolo. Tale divergenza evidenzia come l'interpretazione del Consiglio di Stato debba essere assunta quale parametro di sistema, idoneo a preservare la natura preventiva dell'istituto e a impedire che la revisione scivoli verso una funzione afflittiva. L'impostazione del TAR Trento, pur significativa, si pone in tensione con tale indirizzo, ampliando il potere amministrativo fino a ricomprendere anche circostanze non accertate o anteriori al rilascio della patente. Proprio questa oscillazione applicativa mostra come, pur essendo formalmente preventiva, la revisione possa essere utilizzata in modo tale da

avvicinarsi a una “sanzione mascherata”, soprattutto quando viene attivata automaticamente o per reagire a comportamenti passati, senza un effettivo giudizio prognostico sulla persistenza dell’idoneità.

4. Discrezionalità amministrativa e suoi limiti: sindacato del giudice e tutela del privato

In relazione al titolo abilitativo alla guida, l’amministrazione è titolare di un potere tecnico-discrezionale, esercitato entro i limiti tracciati dalla legge. Tale potere discrezionale non implica una scelta libera tra interessi contrapposti, ma si fonda su valutazioni di natura specialistica che consentono di accertare la sussistenza dei requisiti richiesti per il rilascio della patente. Anche questo potere, tuttavia, si inserisce all’interno del principio di legalità, che impone all’amministrazione di agire nei soli casi e nei modi previsti dalla legge, delimitando i confini entro cui possono essere effettuate valutazioni discrezionali. Ciò significa che la legge delimita l’ambito delle scelte consentite e l’autorità è chiamata a individuare, tra più opzioni tutte astrattamente legittime, quella ritenuta più idonea al perseguimento dell’interesse pubblico. Diverso è il piano dei provvedimenti che incidono sul mantenimento del titolo abilitativo (revisione, sospensione e revoca) nei quali si manifesta una forma di discrezionalità amministrativa, caratterizzata dalla ponderazione degli interessi pubblici e privati coinvolti e dalla valutazione dell’attualità dell’affidabilità del titolare. In tali ipotesi, la legge delimita l’ambito delle scelte consentite, ma l’autorità è chiamata a individuare, tra più opzioni tutte astrattamente legittime, quella ritenuta più idonea al perseguimento dell’interesse pubblico. Non si tratta, dunque, di un potere libero o arbitrario: l’attività amministrativa è funzionalizzata al raggiungimento del fine pubblico determinato dalla legge, che costituisce il parametro esterno e vincolante dell’azione. La discrezionalità si traduce in un apprezzamento comparativo degli interessi coinvolti, nel quale l’interesse pubblico essenziale (o primario) deve essere coordinato con gli interessi secondari, tra cui rientrano anche quelli dei privati. Questi ultimi possono essere sacrificati solo nei limiti in cui ciò risulti necessario e proporzionato al soddisfacimento dell’interesse collettivo, nel rispetto

del principio di proporzionalità e dei criteri di ragionevolezza che governano l'esercizio del potere²⁸.

Questi elementi segnano anche i limiti entro cui si muove il sindacato del giudice: il merito amministrativo resta insindacabile, ma il giudice può verificare la legittimità dell'esercizio del potere, controllando la logicità, la coerenza, la proporzionalità e la correttezza dell'istruttoria.²⁹ È in questo equilibrio tra libertà decisionale e vincoli di legittimità che si colloca la tutela del privato.

Due sentenze risultano particolarmente significative per comprendere come la giurisprudenza amministrativa declini, in concreto, la teoria della discrezionalità amministrativa e i suoi limiti. Dal punto di vista del modo in cui la pubblica amministrazione deve esercitare il potere discrezionale, assume rilievo la sentenza del TAR Lazio, sez. III, Roma, 29 ottobre 2010, n. 33083. Il caso riguardava un tassista che, dopo oltre diciassette anni di guida senza incidenti, era rimasto coinvolto in un sinistro nel 2007. Dal verbale della Polizia Municipale emergeva chiaramente che la responsabilità dell'accaduto era da imputare esclusivamente all'imprudenza del pedone. Nonostante ciò, la Motorizzazione aveva disposto la revisione della patente. Il TAR accoglie il ricorso ritenendo illegittimo il provvedimento perché privo di un'adeguata istruttoria e di una motivazione idonea a giustificare il dubbio sull'idoneità tecnica del conducente. Il Collegio osserva che l'amministrazione non aveva minimamente considerato le risultanze del verbale della Polizia Municipale, limitandosi a valorizzare il

²⁸ M. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Accademia del diritto editrice, Roma, 2022-2023, pp. 417-419.

²⁹ In materia di patente di guida, il riparto di giurisdizione varia in relazione alla natura dell'atto adottato dall'amministrazione. Il rilascio del titolo abilitativo coinvolge una posizione di interesse legittimo e rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 7, comma 1, c.p.a., che attribuisce al giudice amministrativo il controllo sugli atti autoritativi fondati sull'esercizio di poteri discrezionali o tecnico-discrezionali. Diversamente, i provvedimenti che incidono sul mantenimento della patente, in particolare la revoca ex art. 120 C.d.S., attengono a posizioni di diritto soggettivo e appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario. Tale riparto è stato espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale, che nelle sentenze n. 22 del 2018 e n. 99 del 2020 richiama la consolidata giurisprudenza delle Sezioni Unite, secondo cui i provvedimenti prefettizi di revoca della patente non degradano la posizione del titolare a interesse legittimo, ma incidono direttamente sulla sua sfera giuridica soggettiva.

mero coinvolgimento nel sinistro. In questo modo, la P.A. aveva esercitato un potere “latamente discrezionale” in modo illogico e contraddittorio, in violazione dell’art. 3 della legge n. 241/1990. Dalla pronuncia emerge che, pur trattandosi di un potere discrezionale e cautelare, la revisione della patente deve essere sorretta da elementi oggettivi e circostanziati che rendano plausibile il dubbio sulla persistenza dell’idoneità tecnica. Tali elementi devono emergere dalle modalità concrete del fatto, come la particolare gravità delle conseguenze del sinistro o la reiterazione di violazioni del Codice della strada, e, in loro assenza, il provvedimento si traduce in un esercizio arbitrario del potere.

La sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 23 ottobre 2024, n.8489, affronta un caso in cui la pubblica amministrazione aveva disposto la revisione della patente sulla base del sospetto che il candidato avesse superato l’esame teorico grazie a suggerimenti esterni, mediante l’utilizzo fraudolento di apparecchiature elettroniche. Il giudice di primo grado aveva ritenuto tali circostanze sufficienti a far sorgere dubbi circa l’idoneità tecnica dell’interessato. Il Consiglio di Stato accoglie il l’appello promosso dal candidato, ritenendo che l’amministrazione abbia esercitato il potere di revisione al di fuori delle ipotesi tipiche previste dall’art. 128, comma 1 C.d.S. La norma, infatti, consente la revisione solo quando i dubbi sulla persistenza dei requisiti fisici, psichici o tecnici sorgano successivamente al rilascio della patente. Il Collegio sottolinea che il potere di revisione non può essere utilizzato per rimettere in discussione la genuinità dell’esame sostenuto dal candidato, trattandosi di un fatto anteriore all’acquisizione del titolo abilitativo e, per di più, fondato su circostanze non dimostrate. In tal modo, la Pubblica amministrazione ha esercitato un potere discrezionale in assenza del presupposto legale, incorrendo in un vizio di legittimità per violazione dei limiti esterni della discrezionalità.

L’analisi congiunta delle sentenze TAR Lazio n. 33083/2010 e Consiglio di Stato n. 8489/2024 consente di cogliere la natura della discrezionalità amministrativa quale potere funzionalizzato e non arbitrario: un potere che il giudice non può sindacare nel merito, ma che resta pienamente assoggettato al controllo di legittimità, sia sotto il profilo dei presupposti legali che ne consentono l’esercizio, sia sotto il profilo dell’adeguatezza dell’istruttoria e della motivazione. In entrambe le pronunce emerge con chiarezza che la tutela del privato non deriva da un sindacato sostitutivo del giudice sul merito della valutazione tecnica, ma dal controllo di legittimità sull’esercizio del potere discrezionale. Il privato è protetto perché la P.A. deve rispettare i presupposti legali del potere, svolgere

un'istruttoria completa e motivare in modo logico e coerente: solo così la discrezionalità rimane un potere funzionalizzato all'interesse pubblico e non si trasforma in arbitrio.

CAPITOLO III

LA REVISIONE DELLA PATENTE DI GUIDA:

PRESUPPOSTI, FUNZIONE E PROFILI CRITICI

1. Fondamento normativo e funzione preventiva della revisione

Nel capitolo precedente sono stati analizzati gli istituti attraverso i quali l'amministrazione incide sull'abilitazione alla guida (sospensione, ritiro, revoca e revisione) mettendone in luce la struttura, la funzione e i limiti derivanti dalla loro natura sanzionatoria, cautelare o preventiva. È emerso come il Codice della strada affidi alla pubblica amministrazione un sistema articolato di poteri, capaci di incidere profondamente sulla sfera giuridica del conducente, ma al tempo stesso rigidamente vincolati ai principi di legalità, proporzionalità e divieto di automatismi. In questo quadro, la revisione della patente rappresenta l'istituto più delicato e, al tempo stesso, più rilevante nel quale si manifesta la tensione tra potere pubblico e garanzie individuali.

Il suo fondamento normativo è contenuto nell'art. 128 del Codice della strada, che attribuisce all'amministrazione (Motorizzazione o Prefetto) il potere di disporre la verifica dell'idoneità psico-fisica o tecnica del conducente quando sorga un dubbio sulla persistenza dei requisiti richiesti (art. 128, comma 1 C.d.S.). La revisione consiste in una verifica dell'idoneità alla guida che può avvenire mediante una visita medica presso la Commissione Medica Locale oppure mediante un esame di idoneità tecnica. Sebbene l'art. 128 C.d.S. configuri la revisione come procedimento unitario, essa presenta un contenuto variabile in funzione della tipologia di dubbio che fonda il provvedimento stesso.

La verifica dell'idoneità psico-fisica consiste in una visita medica presso la Commissione Medica Locale, qualora venga in rilievo la capacità del conducente di guidare in sicurezza

a causa di motivi di salute o di specifiche condotte. La pubblica amministrazione può disporre la revisione della patente tramite visita medica in casi particolari e complessi, che emergono a seguito della lettura combinata dell'art. 128, comma 1 e dell'art. 119, comma 4. Ci si riferisce, ad esempio, alle ipotesi disciplinate dagli artt. 186 e 187 del C.d.S., che sanzionano la guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché quando gli accertamenti clinici cui si sottopone un soggetto sollevino dubbi sulla sua idoneità alla guida¹, così come nel caso di conducenti di età superiore a 65 anni che siano titolari di patenti superiori (patente C, D, E)².

L'esame di idoneità tecnica viene invece disposto quando sorgono dubbi in ordine alla capacità tecnica del conducente ed è necessario verificare che egli conosca ancora le regole della strada e sappia manovrare il veicolo correttamente. L'esame si articola in due prove, simili a quelle per il conseguimento della patente (prova teorica e prova pratica). In questo caso la legge non elenca espressamente tutti i casi in cui viene disposto l'esame di idoneità tecnica, lasciando un margine di discrezionalità all'autorità competente, ma nella prassi esso ricorre nei casi di incidenti, infrazioni gravi o sospensione della patente per perdita totale dei punti della patente (art. 126-*bis* C.d.S.).

Il comma 1 dell'art. 128 C.d.S. individua il presupposto della revisione in una situazione di dubbio, che può riferirsi tanto alla sussistenza dei requisiti psico-fisici quanto alla capacità tecnica di guida, non può essere meramente ipotetico o presunto, ma deve fondarsi su elementi concreti e attuali, idonei a renderlo ragionevole; diversamente, la revisione rischierebbe di tradursi in un illegittimo automatismo, in contrasto con i principi di proporzionalità e di tutela dell'affidamento del conducente.

¹ Si prenda come esempio in considerazione il caso dettato dall'art 128, comma 1 bis, ossia la situazione in cui il titolare della patente sia stato in coma per una durata superiore alle quarantotto ore e i responsabili delle unità di terapia intensiva o di neurochirurgia sono obbligati a darne comunicazione agli uffici provinciali del Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici.

² I. Mercurio, C. Gambelunghe, M. Lancia, A. Nicoletti, A. Vespasiani, D. Capano, M. Bacci, *Accertamento dell'idoneità psicofisica alla guida in seguito a sospensione della patente per violazione dell'art. 187 del C.d.S.: aspetti operativi e medico-legali*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, n. 1/2021, pp. 93-105.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 128 C.d.S., il titolare della patente di guida nei cui confronti sia stata disposta la revisione deve sottoporsi, entro i termini prescritti, agli accertamenti richiesti. Nel caso in cui non si sottoponga a tali accertamenti entro i termini, o una volta ricevuto il provvedimento di revisione non proponga istanza di visita medica secondo la prassi amministrativa (generalmente entro trenta giorni³), scatta la sospensione della patente fino al superamento degli accertamenti con esito favorevole. Il comma 2 dell'art. 129 C.d.S., in maniera analoga, afferma la sospensione a tempo indeterminato della patente di guida quando in sede di revisione della patente risulti la temporanea perdita dei requisiti psichici e fisici, fino al momento in cui l'interessato non produca la certificazione medica del recupero dei prescritti requisiti.

Il passaggio dal provvedimento di revisione a quello di sospensione trova giustificazione nella sua natura preventiva. La questione risiede nel fatto che l'amministrazione dispone la revisione in relazione alla sussistenza di un dubbio sulla capacità fisica o psichica di guidare in sicurezza. Nel momento in cui non si effettuano i necessari accertamenti prescritti, non si può avere conferma dell'idoneità alla guida del soggetto interessato; pertanto, in via precauzionale, viene limitata la possibilità di guida, in funzione dell'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione.

Quindi, a differenza della sospensione e della revoca, "l'istituto della revisione della patente di guida non configura una sanzione amministrativa, bensì rappresenta un provvedimento amministrativo di natura essenzialmente cautelare, funzionale alla garanzia della sicurezza del traffico [...] consistendo in una misura preventiva volta a sottoporre il titolare della patente a una verifica della persistenza della sua idoneità psico-fisica e tecnica di guida"⁴. Proprio questa sua natura anticipatoria e preventiva, unita all'ampiezza del presupposto normativo, ossia il semplice dubbio sulla persistenza dei requisiti⁵, la rende un istituto particolarmente esposto al rischio di un uso distorto: da

³ Tale termine si evince generalmente dalla stessa prassi amministrativa.

⁴ In questi termini cfr. TAR Lazio Roma, sez. III, sent., 20 luglio 2022. n. 11179.

⁵ Il dubbio rilevante ai fini dell'art. 128 C.d.S. non può essere inteso in senso meramente soggettivo, ma deve fondarsi su elementi concreti e specifici, emergenti da un'adeguata istruttoria, in coerenza con i principi di proporzionalità e divieto di automatismi.

misura di tutela della sicurezza può facilmente trasformarsi in una risposta punitiva a condotte che non presentano alcuna correlazione con l'idoneità alla guida.

È su questa tensione, tra funzione cautelare e rischio di afflittività, tra discrezionalità e necessità di motivazione, tra prevenzione e divieto di automatismi, che si concentra l'attenzione del presente capitolo. Lo studio della revisione consente infatti di osservare come la pubblica amministrazione eserciti un potere ampio, ma non illimitato, e quali contrappesi l'ordinamento predisponesse per evitare che esso degeneri in arbitrarietà. L'analisi si svilupperà, pertanto, attraverso l'esame dei presupposti per l'adozione del provvedimento, dell'obbligo di motivazione e di adeguata istruttoria, nonché degli approdi della giurisprudenza amministrativa in tema di divieto di automatismi.

2. Presupposti per l'adozione del provvedimento: dubbi concreti e documentazione istruttoria

Come già anticipato nel paragrafo precedente, il presupposto per l'adozione del provvedimento di revisione della patente, ai sensi dell'art. 128 del Codice della Strada, è il sorgere di “dubbi sulla persistenza [...] dei requisiti fisici e psichici prescritti o dell'idoneità tecnica”. La formula normativa, che si limita a riferirsi al “dubbio” non richiedendo l'accertamento della perdita dei requisiti, è stata progressivamente precisata dalla giurisprudenza, che ne ha chiarito il significato. In tal senso è utile richiamare la sentenza del TAR Puglia, sez. III, Lecce, 1° agosto 2017, n. 1333, secondo la quale “presupposto indefettibile per l'adozione del provvedimento di revisione della patente di guida è la sussistenza di circostanze idonee a far sorgere il dubbio circa la presenza in capo al titolare della patente dei requisiti fisici, psichici e di idoneità tecnica necessari per poter condurre con sicurezza veicoli a motore”.

La ricostruzione offerta dal TAR consente di cogliere un elemento centrale: se il presupposto dell'intervento amministrativo è il dubbio, allora l'ordinamento non pretende che l'amministrazione accerti la perdita dei requisiti, ma si limita a richiedere che emergano circostanze idonee a far ritenere possibile il loro venir meno. In altri termini, la norma richiede un sospetto ragionevole, fondato su elementi concreti e sorretto da una

motivazione puntuale, non la certezza dell'inidoneità. La giurisprudenza ha infatti affermato che l'amministrazione possa disporre legittimamente la revisione della patente di guida quando il comportamento di guida del conducente faccia sorgere un "mero dubbio" sulla sua idoneità tecnica, "non essendo necessaria la certezza in ordine al venir meno di tali requisiti", orientamento affermato anche nella sentenza del TAR Trento, sez. I, 24 marzo 2025, n.62. Il TAR Trento ha riconosciuto che ai fini dell'adozione del provvedimento di revisione, è "sufficiente un qualunque episodio o circostanza tale da far emergere un ragionevole dubbio, ovvero una condizione di parziale o totale incertezza circa la persistenza dei requisiti di idoneità prescritti dalla legge, senza che all'uopo occorra né un accertamento definitivo circa la violazione delle norme sul traffico, di quelle penali o civili, né la certezza in ordine al venir meno dei requisiti di idoneità". La giurisprudenza precisa, quindi, che non è richiesta né la certezza della perdita dei requisiti né l'accertamento di una responsabilità penale in capo al conducente, in ordine alla commissione d'infrazioni o alla causazione di sinistri, orientamento già affermato nella sentenza dal Consiglio di Stato, sez. VI, 20 dicembre 2012, n. 6570⁶.

È dunque la giurisprudenza a riconoscere che l'amministrazione non deve effettuare un accertamento pieno, poiché la legittimità del provvedimento di revisione si fonda sul semplice e ragionevole dubbio sulla persistenza del requisito richiesto dallo stesso art. 128 C.d.S.

Questa impostazione trova riscontro nella natura della stessa revisione; considerato il carattere discrezionale del potere esercitato dall'amministrazione, cui spetta la valutazione dei dubbi sulla persistenza dei requisiti e dell'idoneità di guida⁷, il provvedimento è adottato nell'interesse generale della sicurezza della circolazione

⁶ "La revisione (di natura cautelare) viene disposta nell'interesse generale della sicurezza della circolazione stradale, in relazione a qualsiasi comportamento irregolare che possa originare dubbi circa l'idoneità tecnica del conducente alla guida di veicoli a motore: donde la sua possibile adozione indipendentemente dalla responsabilità penale (anche se, come nella specie, esclusa [...]) dell'interessato in ordine alla causazione di sinistri o alla commissione d'infrazioni, in presenza di concreti elementi di giudizio capaci di far dubitare della sua idoneità tecnica alla guida, per la necessità di evitare che il titolare di patente continui a circolare pericolosamente e senza alcuna prudenziale cautela".

⁷ TAR Trento, sez. I, 24 marzo 2025, n. 62.

stradale, in relazione a comportamenti irregolari idonei a far sorgere un dubbio, e non ha quindi finalità sanzionatoria. È questa natura cautelare a giustificare l'abbassamento della soglia probatoria: l'amministrazione è legittimata a intervenire anche in presenza di un quadro fattuale non univoco, purché idoneo a far sorgere un dubbio ragionevole sulla capacità del soggetto di condurre il veicolo in condizioni di sicurezza.

L'ordinamento, dunque, accetta che il potere di revisione si attivi sulla base di un presupposto "debole", quale il sorgere di un dubbio sulla persistenza dei requisiti di idoneità alla guida, senza richiedere né la certezza della loro perdita né l'accertamento di una responsabilità in capo al conducente. Tale dubbio, tuttavia, non può risolversi in una mera supposizione, ma deve presentare caratteri di concretezza, attualità e ragionevolezza, fondandosi su circostanze oggettive idonee a porre effettivamente in discussione la capacità di guida del soggetto interessato, così da giustificare l'attivazione del potere cautelare previsto dall'art. 128 C.d.S.

Proprio in ragione di tale configurazione, la giurisprudenza richiede che l'esercizio del potere sia sorretto da un'adeguata attività istruttoria e da una motivazione idonea a rendere comprensibile il percorso logico seguito dall'amministrazione. In questa prospettiva, è stato affermato che "l'art. 128 del Codice della Strada [...] impone che siano indicate le ragioni per le quali sia sorto il dubbio sulla presenza dei requisiti: i suddetti dubbi debbono, pertanto, trovare esternazione in una puntuale ed esauriente motivazione, attesa la sfera di ampia discrezionalità che caratterizza il provvedimento in parola"⁸. Ne consegue che solo un dubbio così qualificato, perché ancorato a elementi concreti e adeguatamente esplicitato, può legittimare l'adozione del provvedimento di revisione, evitando che l'ampia discrezionalità amministrativa degeneri in un esercizio arbitrario del potere.

Una volta chiarite le caratteristiche del dubbio quale presupposto per l'attivazione del procedimento di revisione, diventa significativo osservare come la pubblica amministrazione abbia concretamente interpretato e applicato tale concetto nelle diverse fattispecie. L'analisi seguente intende evidenziare che il concetto di dubbio è stato talvolta

⁸ TAR Puglia, sez. III, Lecce, 1° agosto 2017, n. 1333.

applicato in modo ampio e flessibile dalla pubblica amministrazione, fino a sfiorare forme di automatismo; in altri casi, invece, i giudici hanno individuato limiti rigorosi all'esercizio del potere, delineando un quadro applicativo non sempre uniforme ma comunque orientato alla necessità di un controllo effettivo sulla ragionevolezza dell'intervento amministrativo.

Interessante appare partire dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 23 ottobre 2024, n. 8489, relativa al caso di revisione disposta sulla base del convincimento che il titolare della patente avesse superato l'esame ottenendo suggerimenti da terzi, mediante l'utilizzo di apparecchiature elettroniche fraudolente in sede d'esame. Il giudice di primo grado aveva ritenuto che i suggerimenti ottenuti per il conseguimento della patente "sarebbero sufficienti a far sorgere dubbi circa la sua idoneità tecnica". Di segno opposto si mostra invece il Consiglio di Stato, che accoglie il ricorso dell'amministrazione, fondando la propria decisione sul tenore letterale dell'art. 128 C.d.S.; il Collegio afferma infatti che la norma trova "applicazione nei soli casi in cui i dubbi sulla persistenza dei requisiti fisici e psichici prescritti o dell'idoneità tecnica necessari per ottenere la patente, sorgano successivamente all'acquisizione del titolo abilitativo, e non quando, come nel caso di specie, le perplessità, [...] riguardino la genuinità delle risposte date in sede d'esame".

Il Consiglio di Stato concentra dunque l'attenzione sull'espressione "dubbi sulla persistenza", interpretandola come riferimento a fatti sopravvenuti rispetto al rilascio della patente, quali unici elementi idonei a legittimare l'attivazione del provvedimento di revisione, con esclusione dei fatti anteriori al conseguimento del titolo. Ne consegue che l'amministrazione, secondo il Consiglio di Stato, nell'utilizzare la revisione per contestare la genuinità dell'esame originario, abbia agito al di fuori delle ipotesi tipiche previste dall'art. 128 C.d.S.

La decisione del Consiglio di Stato, nel ricondurre il dubbio entro i limiti testuali dell'art. 128 C.d.S., mostra come l'individuazione dell'oggetto del dubbio non sia un'operazione neutra, ma incida direttamente sull'ampiezza del potere amministrativo. È significativo osservare come, a fronte di un potere connotato da ampia discrezionalità, a prescindere dalla sua minore o maggiore ampiezza, il giudice amministrativo sia chiamato a verificarne la legittimità senza poter mai estendere il proprio controllo al merito della

scelta amministrativa. Proprio questa asimmetria tra ampiezza del potere e limiti del controllo giurisdizionale costituisce uno dei profili che più incidono sulla concreta applicazione dell'istituto, e che verrà approfondito nelle pagine successive⁹.

Analogo caso di utilizzo di apparecchiature elettroniche per il superamento dell'esame teorico della patente si riscontra nella sentenza del TAR Trento, sez. I, 24 marzo 2025, n. 62. Nel caso di specie la pubblica amministrazione aveva disposto il provvedimento di revisione della patente nei confronti del titolare, contestando la genuinità della prova teorica svolta a seguito di segnalazione da parte della Polizia Stradale, "circostanza che creerebbe serio pregiudizio per la sicurezza della circolazione e l'incolumità degli altri utenti della strada" in quanto vi sarebbe fondato dubbio della non conoscenza delle norme della circolazione. Il provvedimento è stato adottato a seguito di una dettagliata istruttoria e motivazione. Il TAR ha respinto il ricorso dell'interessato, ritenendo che non sussistesse un difetto di istruttoria o di motivazione poiché il contenuto degli accertamenti svolti risultava sufficiente a giustificare la conclusione raggiunta dall'amministrazione, che aveva posto alla base del provvedimento elementi adeguati a fondare il dubbio relativo all'effettiva idoneità tecnica del ricorrente alla guida.

Si può quindi osservare come la pubblica amministrazione, in entrambi i casi, abbia interpretato il dubbio dell'art. 128 C.d.S. in maniera estensiva, ritenendo che il sospetto di un esame fraudolento sia, di per sé, sufficiente a far sorgere il dubbio richiesto dalla norma. Si tratta di un automatismo non previsto dalla legge, frutto di un utilizzo della revisione come reazione standardizzata a condotte ritenute sintomatiche di una possibile inidoneità. Ciò che emerge è il diverso sindacato esercitato dai giudici, in particolare la divergenza tra TAR Trento e Consiglio di Stato, che non riguarda dunque il comportamento dell'amministrazione, rimasto identico nei due casi, bensì il modo in cui i giudici valutano la legittimità di tale automatismo alla luce del significato da attribuire alla nozione di "dubbio" e, soprattutto, al termine "persistenza" dei requisiti. Da una parte il TAR valorizza la dimensione preventiva dell'istituto, ritenendo che qualsiasi elemento

⁹ G. Serra, *Il riparto di giurisdizione e i provvedimenti amministrativi in tema di patenti di guida: dai "massimi sistemi" al "diritto di strada"*, in *federalismi.it*, n. 24/2020, pp. 309-329.

idoneo a far sorgere un'incertezza sull'effettiva idoneità tecnica possa legittimare la revisione, anche quando tale incertezza derivi da circostanze relative al momento dell'esame. Il Consiglio di Stato, al contrario, adotta una lettura strettamente aderente al dato letterale, circoscrivendo il dubbio ai soli fatti successivi al rilascio della patente.

Questa divergenza interpretativa mette in luce non solo come la nozione di “dubbio” possa condurre a esiti applicativi molto diversi, a seconda che se ne privilegi la funzione cautelare oppure la tipicità del potere amministrativo, ma anche quanto sia delicato il perimetro applicativo del dubbio, anticipando la principale criticità dell'istituto: l'incontro tra un presupposto debole, un potere amministrativo ampio e un sindacato giurisdizionale limitato, determina infatti un terreno nel quale il rischio di automatismi diventa concreto. La tendenza dell'amministrazione a valorizzare in senso estensivo il presupposto del dubbio conduce, nella prassi, a un'applicazione quasi automatica dell'art. 128 C.d.S., nella quale qualunque circostanza anomala viene ritenuta idonea a far sorgere l'incertezza richiesta dalla norma. Tale impostazione emerge chiaramente nei casi in cui la revisione viene disposta sulla base del solo verificarsi di un incidente stradale, senza ulteriori elementi che colleghino il fatto alla possibile perdita dei requisiti di idoneità, mostrando così una lettura del dubbio che rischia di trasformare l'istituto in uno strumento di reazione automatica e non in un potere fondato su una valutazione effettiva e concreta della situazione del conducente. È proprio rispetto a questa lettura ampia e tendenzialmente automatica che si colloca l'intervento del giudice amministrativo, il quale, pur non potendo sindacare il merito della valutazione tecnica, richiede che il dubbio sia sorretto da un nucleo minimo di elementi concreti e pertinenti. Questa impostazione è proprio ciò che emerge da due sentenze particolarmente emblematiche, ossia la sentenza del TAR Toscana, sez. II, Firenze, 3 febbraio 2015, n. 208 e la sentenza del TAR Puglia, sez. III, Lecce, 1° agosto 2017, n. 1333.

Nella prima sentenza il caso riguarda la disposizione del provvedimento di revisione della patente di guida a seguito di un incidente stradale derivante dalla perdita di controllo del veicolo da parte della ricorrente, con doppia collisione contro il muro posto sul margine e ribaltamento con feriti. Il Tribunale accoglie il ricorso osservando che la motivazione apposta al provvedimento si limita a un sintetico richiamo dell'incidente, senza peraltro indicare, neanche in maniera sintetica, le ragioni che hanno portato l'amministrazione a

ritenere il comportamento della ricorrente idoneo a giustificare la revisione della patente di guida. Premesso ciò la sentenza richiama la giurisprudenza del giudice amministrativo che ha rilevato più volte “come il mero fatto inerente all’accadimento del sinistro non possa «essere considerato come presupposto sufficiente ex se a giustificare un ragionevole dubbio in ordine alla permanenza dei necessari requisiti di idoneità, ove tale conclusione non sia sorretta da un’idonea motivazione, fondata su elementi soggettivi e definitivamente accertati che caratterizzino (distinguendola) la singola fattispecie»”.

Ad analoga conclusione è giunto il TAR Puglia. Il ricorrente impugna il provvedimento con cui la Motorizzazione Civile di Lecce ha disposto la revisione della patente di guida, ai sensi dell’art. 128 C.d.S., mediante nuovo esame di idoneità tecnica. La revisione era stata adottata sulla base di una comunicazione dei Carabinieri relativa a un incidente stradale avvenuto il 15 aprile 2015: secondo tale comunicazione, il ricorrente avrebbe omesso di dare la precedenza a un veicolo proveniente da destra, provocando un sinistro. La P.A. ha ritenuto che questo episodio fosse sufficiente a far sorgere “dubbi sulla persistenza dei requisiti di idoneità tecnica”, limitandosi a richiamare il sinistro senza ulteriori elementi. Il ricorrente contesta il provvedimento, lamentando difetto di istruttoria e difetto di motivazione, poiché l’amministrazione non avrebbe spiegato perché un singolo incidente fosse idoneo a far sorgere il dubbio richiesto dall’art. 128 C.d.S. Il tribunale accoglie il ricorso per difetto di motivazione e di istruttoria, ribadendo che il mero fatto del sinistro non costituisce un presupposto sufficiente a giustificare un ragionevole dubbio. Inoltre, l’amministrazione non indica puntualmente le specifiche ragioni per le quali sia sorto il dubbio sulla persistenza dei requisiti, né fa alcun riferimento ad “ulteriori specifiche circostanze unicamente idonee a giustificare il provvedimento”.

L’esame congiunto delle decisioni consente di cogliere un punto essenziale: non ogni anomalia nella guida è idonea a far sorgere il dubbio richiesto dall’art. 128 C.d.S. Nella prassi amministrativa, tuttavia, la revisione tende a essere utilizzata come reazione automatica a qualunque episodio critico (dall’incidente isolato alla condotta imprudente) sulla base dell’idea che qualsiasi irregolarità possa far emergere un’incertezza sull’idoneità del conducente. Si tratta di un automatismo non previsto dalla legge, ma

frutto di una lettura estensiva del presupposto del dubbio, che finisce per trasformare la revisione in una misura riflessa e non realmente istruita.

Le sentenze richiamate mostrano con chiarezza come questo approccio non sia compatibile con la struttura dell'art. 128 C.d.S. Il dubbio non può essere presunto, né può derivare dal semplice verificarsi di un sinistro privo di ulteriori circostanze qualificanti: esso deve essere il risultato di una valutazione istruttoria effettiva, ancorata a fatti specifici e non a meri automatismi. In entrambe le decisioni, infatti, i TAR annullano i provvedimenti di revisione proprio perché fondati sul solo incidente, senza che l'amministrazione avesse indicato elementi ulteriori idonei a far ritenere compromessa la persistenza dei requisiti di idoneità.

Il giudice amministrativo, non potendo sostituirsi all'amministrazione nella valutazione tecnica, esercita un controllo sulla ragionevolezza, sulla pertinenza e sulla concretezza del dubbio, richiedendo che esso sia sorretto da un nucleo minimo di elementi oggettivi. Le decisioni esaminate mostrano che il giudice non accetta l'automatismo: il mero sinistro, di per sé, non basta; occorrono circostanze specifiche, fatti determinati, una motivazione che colleghi l'episodio alla possibile perdita dei requisiti. Questo orientamento è confermato dalla giurisprudenza in due recenti sentenze del Consiglio di Stato. Il primo caso riguarda la sentenza del Consiglio di Stato, 3 marzo 2021, n. 1807, relativa a una vicenda in cui la Motorizzazione Civile aveva disposto la revisione della patente di guida a seguito di un incidente provocato dal conducente durante un sorpasso vietato in prossimità di un incrocio, condotta che aveva causato gravi lesioni a un altro utente della strada. Il provvedimento era stato motivato mediante richiamo alla relazione dei Carabinieri, che descriveva in modo dettagliato la dinamica del sinistro e la violazione dell'art. 148, comma 12, C.d.S.¹⁰. Il ricorrente contestava la revisione sostenendo che la motivazione era insufficiente e che una singola violazione non potesse giustificare la misura. Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, ribadendo che la revisione non è una sanzione, ma un provvedimento cautelare volto a verificare la persistenza dell'idoneità tecnica alla guida. Di conseguenza, essa può essere disposta anche sulla base di un mero

¹⁰ La violazione dell'art. 148, comma 12, C.d.S. riguarda appunto il divieto di sorpasso in prossimità o corrispondenza di intersezioni non regolate da semafori/agenti.

dubbio, purché fondato su elementi concreti, e anche una sola violazione, se particolarmente grave, è idonea a far sorgere tale dubbio. Nel caso di specie, la gravità del sorpasso vietato e le conseguenze lesive sono state ritenute sufficienti a giustificare la revisione.

Allo stesso modo la recentissima sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 2 gennaio 2026, n. 16, riguarda l'impugnazione del provvedimento con il quale la Motorizzazione Civile aveva disposto la revisione della patente di guida a seguito di un incidente stradale con lesioni gravi, provocato dal conducente che non aveva rispettato la segnaletica di *Stop* immettendosi in modo irregolare su una strada provinciale. Il provvedimento riteneva che la dinamica del sinistro, unitamente ai precedenti del conducente (tre sanzioni per eccesso di velocità e una precedente sospensione della patente per fuga e omissione di soccorso), fosse idonea a far sorgere dubbi sulla persistenza dei requisiti di idoneità tecnica.

Il ricorrente contestava la legittimità della revisione, sostenendo che l'amministrazione avesse applicato in modo improprio il comma 1-*ter* dell'art. 128¹¹ e che mancasse una motivazione adeguata. Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, ribadendo la natura preventiva e cautelare della revisione e, di conseguenza, che essa può essere disposta anche sulla base di un mero dubbio, purché fondato su elementi concreti e ragionevoli, senza necessità di un accertamento pieno o della certezza del venir meno dei requisiti. Nel caso di specie, la violazione dello *Stop* e la condotta complessivamente pericolosa, rafforzate dai precedenti del conducente, sono state ritenute sufficienti a giustificare l'insorgenza del dubbio richiesto dall'art. 128 C.d.S. e, quindi, la legittimità della revisione.

Le due pronunce del Consiglio di Stato si collocano in linea di continuità con le decisioni dei TAR precedentemente esaminate. Anche il giudice di appello, infatti, ritiene che la revisione della patente non possa essere disposta sulla base del solo verificarsi di un incidente, ma richiede la sussistenza di elementi concreti e di una motivazione idonea a

¹¹ “È sempre disposta la revisione della patente di guida di cui al comma 1 quando il conducente sia stato coinvolto in un incidente stradale se ha determinato lesioni gravi alle persone e a suo carico sia stata contestata la violazione di una delle disposizioni del presente codice da cui consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida”.

far sorgere il dubbio richiesto dall'art. 128 C.d.S. che avevano escluso la legittimità della revisione quando fondata sul solo verificarsi di un incidente, in assenza di una motivazione puntuale e di elementi concreti idonei a far sorgere il dubbio richiesto dall'art. 128 C.d.S. Nei casi decisi dai TAR, infatti, la P.A. si era limitata a richiamare il sinistro come fatto in sé, senza individuare la specifica violazione che lo aveva determinato né spiegare perché quell'episodio fosse sintomatico di una possibile perdita dell'idoneità tecnica. Il giudice amministrativo aveva quindi annullato i provvedimenti, ritenendo che il mero incidente, privo di ulteriori elementi qualificanti, non potesse costituire di per sé il fondamento del dubbio.

Le sentenze del Consiglio di Stato n. 1807/2021 e n. 16/2026, mostrano come la revisione sia legittima quando la P.A. non si limita a richiamare l'incidente, ma ricostruisce la condotta che lo ha provocato, individuando la violazione specifica e la sua gravità. Tale approccio trova conferma in un principio ormai consolidato nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui la revisione può essere disposta anche sulla base di un singolo episodio, purché dotato di una gravità tale da rendere ragionevole il dubbio sulla persistenza dell'idoneità tecnica. Come affermato dalla Sezione V: “secondo la giurisprudenza di questo Consiglio l'applicazione della misura della revisione della patente non è subordinata all'accertamento di una pluralità di violazioni nei confronti del medesimo soggetto, potendo anche una sola violazione, purché connotata da una gravità tale da suscitare il dubbio sulla persistenza dei requisiti di idoneità, giustificare la richiesta di un nuovo esame di idoneità alla guida (C.d.S., V, n. 1807 del 2021)¹²”.

È proprio questo il discrimine rispetto ai casi decisi dai TAR: non il numero delle violazioni, ma la loro capacità, anche se isolate, di rivelare una condotta sufficientemente pericolosa da far sorgere un dubbio ragionevole sulla persistenza dell'idoneità tecnica. Nei casi esaminati dal Consiglio di Stato, la P.A. ha individuato e motivato tale violazione; nei casi dei TAR, invece, l'incidente era stato richiamato in modo generico, senza alcuna ricostruzione della condotta sottostante. In entrambe le decisioni del Consiglio di Stato, l'amministrazione ha valorizzato la dinamica del fatto come indice di una condotta pericolosa: nel 2021 il sorpasso vietato in prossimità di un incrocio; nel 2026

¹² Consiglio di Stato, sez. V, 2 gennaio 2026, n. 16.

la violazione dello *Stop* e l'immissione irregolare sulla carreggiata, ulteriormente corroborate da precedenti significativi del conducente. Il giudice, a sua volta, ha ritenuto che tali condotte, pur costituendo episodi isolati, fossero sufficientemente gravi da far sorgere un dubbio ragionevole sulla persistenza dell'idoneità tecnica, ribadendo che la revisione, in quanto misura cautelare, può essere disposta anche sulla base di un mero dubbio, purché fondato su elementi concreti e non su automatismi. In questo modo, le due sentenze del Consiglio di Stato chiariscono che la soglia minima del dubbio è bassa, ma non arbitraria.

L'orientamento appena ricostruito riguarda casi in cui il dubbio nasce da una condotta di guida. Ma la giurisprudenza non si è fermata qui: negli ultimi anni il concetto di dubbio ha conosciuto un ampliamento significativo, fino a ricomprendere anche fatti estranei alla circolazione.

La sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 15 aprile 2025, n. 3232 affronta infatti un caso in cui la revisione della patente è stata disposta pur in assenza di qualsiasi condotta di guida. Il provvedimento era stato adottato dall'Ufficio della Motorizzazione Civile di Sondrio dopo che l'interessato era stato trovato, seduto su una panchina, in possesso di 2,42 grammi di marijuana e di uno "spinello parzialmente combusto confezionato con tabacco misto a marijuana" (verbale dei Carabinieri). Il Prefetto aveva qualificato l'episodio come illecito ex art. 75 d.P.R. 309/1990. Sulla base della segnalazione prefettizia, la Motorizzazione aveva disposto la revisione ai sensi dell'art. 128 C.d.S., ritenendo che tali circostanze facessero sorgere "dubbi sulla persistenza in capo al ricorrente dei requisiti di idoneità psicofisica prescritti per il possesso della patente di guida". Il ricorrente contestava il provvedimento, sostenendo che mancasse qualsiasi nesso con la guida e che l'episodio non potesse giustificare un intervento così invasivo.

Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, affermando che la revisione non richiede un collegamento diretto con la circolazione, trattandosi di una misura funzionale alla garanzia della sicurezza della circolazione stradale e volta a verificare la persistenza dei requisiti psicofisici del titolare. Il dubbio può dunque sorgere anche da fatti estranei alla guida, purché adeguatamente documentati e idonei a mettere in discussione l'idoneità del soggetto. Nel caso concreto, la pubblica amministrazione ha esercitato il potere di

revisione in modo significativo: il sospetto consumo di stupefacenti, accertato attraverso un verbale dettagliato, è stato ritenuto sufficiente per attivare e giustificare il provvedimento di revisione, nonostante l'episodio fosse isolato e non avesse comportato alcuna contestazione ai sensi dell'art. 187 C.d.S. La sentenza rappresenta un passaggio significativo nell'evoluzione del presupposto del dubbio: esso diventa più ampio, potendo nascere anche al di fuori della guida, ma al tempo stesso più rigoroso, poiché richiede una motivazione puntuale e ancorata a elementi istruttori concreti.

Tuttavia, proprio perché il potere viene esercitato in un ambito più ampio rispetto alle ipotesi tradizionali, la pubblica amministrazione è chiamata a un onere motivazionale più rigoroso. La sentenza sottolinea infatti che l'amministrazione deve rendere "una specifica e puntuale motivazione" che renda manifeste le ragioni del dubbio, richiamando la giurisprudenza secondo cui la revisione è un provvedimento "non sanzionatorio, funzionale alla garanzia della sicurezza della circolazione stradale". Nel caso concreto, tale onere è ritenuto soddisfatto perché il provvedimento richiama espressamente la comunicazione prefettizia e le circostanze fattuali accertate dai Carabinieri, ritenute sufficienti a giustificare la verifica dell'idoneità psicofisica.

In sintesi, la pubblica amministrazione esercita un potere ampiamente discrezionale, ma non arbitrario: il dubbio non determina un automatismo, dovendo fondarsi su elementi istruttori concreti e verificabili. La revisione non è disposta per punire l'illecito amministrativo *ex art. 75 d.P.R. 309/1990*, ma per prevenire possibili rischi per la sicurezza stradale, valorizzando il fatto che il consumo di sostanze stupefacenti può incidere sulla capacità di guida anche al di fuori del momento della circolazione.

Il giudice esercita un sindacato non sostitutivo, ma volto a verificare la coerenza logica e la sufficienza motivazionale del dubbio espresso dall'amministrazione. Il Consiglio di Stato non valuta se il soggetto fosse effettivamente inidoneo alla guida, ma se l'amministrazione abbia fondato il dubbio su elementi istruttori concreti e verificabili. In questo senso, la sentenza sottolinea che il provvedimento è motivato sulla base della comunicazione prefettizia e del verbale dei Carabinieri, dai quali emergeva il possesso di marijuana e la presenza di "uno spinello parzialmente combusto", elementi ritenuti idonei a far sorgere un sospetto ragionevole di consumo. Il giudice, dunque, non si sostituisce

all'amministrazione nella valutazione degli elementi posti a fondamento del dubbio sulla permanenza dei requisiti di idoneità, ma verifica che essa abbia esercitato il proprio potere in modo non arbitrario, rispettando i limiti della discrezionalità e fornendo una motivazione specifica e puntuale.

In questo modo, la sentenza chiarisce che, anche quando il dubbio nasce da fatti estranei alla guida, il sindacato del giudice rimane fermo nel garantire che l'amministrazione non trasformi la revisione in un automatismo, ma fondi la propria determinazione su circostanze specifiche, documentate e coerenti con la finalità preventiva dell'istituto.

L'estensione del presupposto del dubbio al di fuori della guida mostra un ampliamento significativo del potere amministrativo, compensato da un rafforzamento dell'onere motivazionale e da un controllo giurisdizionale attento alla ragionevolezza dell'azione amministrativa. Tuttavia, non sempre la giurisprudenza ha mantenuto questo equilibrio. Accanto a casi in cui il dubbio è fondato su elementi istruttori concreti e verificabili, si registrano decisioni in cui il presupposto assume una connotazione più problematica, fino a trasformarsi in un dubbio quasi presunto, sganciato da un adeguato supporto fattuale. È in questa prospettiva che si colloca la sentenza del Consiglio di Stato, 12 novembre 2021, n. 7548, la quale rappresenta un esempio emblematico di "dubbio patologico", evidenziando i rischi di un'applicazione eccessivamente elastica dell'art. 128 C.d.S.

La pronuncia riguarda un incidente stradale avvenuto in orario notturno, nel quale il conducente di un autocarro aveva perso il controllo del veicolo per cause imprecisate, urtando la cuspide del New Jersey e ribaltandosi, con il coinvolgimento di altri due veicoli e feriti. Sulla base della comunicazione della Polizia Stradale, l'Ufficio della Motorizzazione Civile di Grosseto disponeva la revisione della patente, ritenendo che la dinamica dell'incidente facesse sorgere dubbi sulla persistenza dei requisiti psicofisici e tecnici del conducente. Il provvedimento si fondava sul richiamo *per relationem* alla nota della Polizia Stradale e i relativi allegati, tra cui un referto medico redatto circa un'ora dopo il sinistro, che evidenziava "un lieve tasso alcolico nel sangue". Il TAR aveva annullato la revisione per difetto di motivazione, ritenendo insufficiente il richiamo alla dinamica del sinistro e agli atti allegati.

Il Consiglio di Stato ha riformato la decisione di primo grado, accogliendo l'appello del Ministero e affermando che la revisione può essere disposta anche sulla base del semplice dubbio, purché sorretto da elementi idonei a far dubitare dell'idoneità alla guida, e che la motivazione *per relationem* è legittima quando gli atti richiamati sono chiari e accessibili. Secondo il Collegio, la combinazione tra la dinamica priva di una spiegazione alternativa immediata e il lieve tasso alcolemico riscontrato è sufficiente a giustificare la revisione, anche se l'interessato avesse prospettato una causa alternativa (lo scoppio di uno pneumatico) non approfondita dall'amministrazione.

La sentenza rappresenta un esempio emblematico di "dubbio patologico", ossia di un dubbio costruito su basi istruttorie minime e accettato dal giudice in modo particolarmente elastico. Nel caso concreto, infatti, il dubbio non deriva da un accertamento tecnico approfondito, ma da elementi deboli e tra loro eterogenei: una dinamica di incidente non chiarita e un lieve tasso alcolemico rilevato a distanza di un'ora dal sinistro. L'amministrazione non approfondisce la causa alternativa prospettata dal conducente né svolge accertamenti tecnici ulteriori. Nonostante ciò, il Collegio afferma che "tanto basta a giustificare la revisione", mostrando come il potere cautelare possa essere esercitato anche in assenza di un quadro probatorio solido. Il dubbio non è costruito su un nesso logico forte, ma su una combinazione di indizi che, considerati singolarmente, non sarebbero sufficienti a mettere in discussione l'idoneità alla guida.

Questa impostazione evidenzia una tensione strutturale dell'istituto: da un lato, la revisione tutela la sicurezza stradale; dall'altro, emerge il rischio che il dubbio si trasformi in una formula eccessivamente elastica, capace di legittimare interventi quasi automatici ogni volta che la dinamica di un incidente non sia immediatamente spiegabile. La sentenza mostra dunque come il presupposto del dubbio possa scivolare da "ragionevole sospetto" a "sospetto ipotetico", con una compressione significativa delle garanzie del privato.

Nel caso in esame, la pubblica amministrazione esercita il potere di revisione in modo estensivo, fondando il dubbio su un quadro istruttorio minimo. Gli elementi valorizzati dalla pubblica amministrazione sono essenzialmente due: la dinamica "inspiegabile" dell'incidente e il lieve tasso alcolemico rilevato un'ora dopo il sinistro. Non vengono

svolti accertamenti ulteriori, né viene approfondita la causa alternativa prospettata dal conducente. La motivazione *per relationem* si traduce così in un rinvio acritico agli atti della Polizia Stradale, senza una valutazione autonoma della loro idoneità a far sorgere un dubbio effettivamente ragionevole. In questo modo, il dubbio non è il risultato di un percorso istruttorio, ma l'esito di una valutazione sommaria con una tendenza verso l'automatismo: ogni incidente non immediatamente spiegabile diventa potenzialmente idoneo a giustificare la revisione.

Il Consiglio di Stato esercita un sindacato non particolarmente penetrante, limitato alla verifica della coerenza logica e della sufficienza formale della motivazione. Il Collegio ribadisce che la revisione può essere disposta anche sulla base del "semplice dubbio" e che la motivazione *per relationem* è legittima se gli atti richiamati sono accessibili ritenendo che la combinazione tra dinamica inspiegabile e lieve tasso alcolemico, sia di per sé sufficiente a sostenere il provvedimento.

Il giudice non censura la mancata valutazione della causa alternativa prospettata dal conducente, né l'assenza di un accertamento tecnico sulle condizioni del veicolo, né la debolezza dell'indizio alcolico rilevato a distanza di un'ora. In questo modo, il sindacato giurisdizionale finisce per assecondare l'ampia discrezionalità amministrativa, accettando un livello di motivazione che non chiarisce realmente il nesso tra i fatti e l'idoneità alla guida. Il dubbio passa così da criterio razionale di attivazione del potere a formula giustificativa generica.

La pronuncia evidenzia quindi una criticità strutturale dell'istituto: la soglia del dubbio può diventare così bassa da legittimare interventi fondati su un'istruttoria minima, con il rischio di trasformare la revisione in un automatismo mascherato. La tensione tra prevenzione e garanzie emerge con particolare forza: se da un lato la revisione tutela la sicurezza stradale, dall'altro la sua attivazione non può prescindere da un dubbio effettivamente ragionevole e da una motivazione che dia conto del percorso logico seguito dall'amministrazione.

Questa problematica conduce direttamente al tema della motivazione, che sarà approfondito nel capitolo successivo, dove si analizzerà come la qualità della motivazione incida sulla legittimità del dubbio e sulla tenuta complessiva del sistema di revisione.

In sintesi, l'analisi delle pronunce mostra che il presupposto del dubbio, pur essendo il centro del potere di revisione della patente, è caratterizzato da una notevole flessibilità. Questa elasticità può portare, a seconda dei casi, a un uso equilibrato dell'istituto oppure a un'applicazione eccessivamente ampia. Da un lato, quando il dubbio si fonda su elementi concreti e verificabili, l'amministrazione può intervenire in modo preventivo senza trasformare la revisione in una sanzione. Dall'altro lato, quando il dubbio nasce da indizi deboli o da fatti poco significativi, il rischio è che il potere amministrativo scivoli verso forme di automatismo, riducendo le garanzie per il privato e abbassando la soglia di ragionevolezza richiesta. Il controllo del giudice amministrativo, che non può sostituirsi alla pubblica amministrazione ma può verificarne la coerenza logica e la sufficienza della motivazione, diventa quindi essenziale per mantenere un equilibrio tra sicurezza stradale e tutela dei diritti del conducente. Le decisioni più recenti confermano che il dubbio può sorgere anche da fatti non legati alla guida, purché la motivazione sia chiara e basata su elementi istruttori concreti, evitando valutazioni generiche o arbitrarie. In conclusione, la revisione della patente è uno strumento preventivo importante, ma la sua legittimità dipende dalla capacità dell'amministrazione di fondare il dubbio su circostanze significative e dal ruolo di controllo svolto dal giudice. La qualità della motivazione rappresenta il punto decisivo per evitare che la revisione diventi un automatismo che incide ingiustificatamente sui diritti del conducente.

3. Obbligo di motivazione e istruttoria nel provvedimento di revisione

L'obbligo di motivazione rappresenta uno dei cardini del procedimento amministrativo e trova il suo fondamento generale nell'art. 3 della legge n. 241 del 1990. Tale disposizione impone alla pubblica amministrazione di indicare in modo chiaro i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che sorreggono ogni decisione, così da rendere comprensibile il percorso logico seguito e consentire al destinatario di verificarne la correttezza. Nel contesto della revisione della patente di guida, questo obbligo assume un rilievo ancora più marcato: il provvedimento si fonda infatti su un presupposto particolarmente "debole", il dubbio sulla persistenza dei requisiti di idoneità, che attribuisce

all'amministrazione un ampio margine di valutazione. Proprio perché la revisione può essere disposta anche in presenza di elementi non univoci, la motivazione diventa lo strumento essenziale per garantire che il potere sia esercitato in modo ragionevole e non arbitrario. Essa deve spiegare perché, in quel caso concreto, le circostanze emerse siano idonee a far sorgere un dubbio effettivo sull'idoneità psicofisica o tecnica del conducente, evitando che il provvedimento si trasformi in una reazione automatica a un episodio isolato o a una condotta non significativa. Accanto alla motivazione, un ruolo decisivo è svolto dall'istruttoria, cioè dall'attività di raccolta e valutazione degli elementi di fatto su cui si fonda il provvedimento. Anche qui la legge 241/1990 impone un principio generale: la decisione amministrativa deve essere preceduta da un'istruttoria adeguata, proporzionata alla delicatezza dell'interesse coinvolto. Nel caso della revisione della patente, ciò significa che l'amministrazione deve basarsi su elementi concreti e verificabili, non su mere supposizioni o formule generiche.

L'analisi della giurisprudenza mostra come i giudici amministrativi abbiano progressivamente definito il contenuto minimo della motivazione e dell'istruttoria richieste per la revisione, distinguendo tra casi in cui è sufficiente un richiamo sintetico agli atti e casi in cui, al contrario, la mancanza di spiegazioni puntuali rende il provvedimento illegittimo. È proprio attraverso questo bilanciamento che si delinea il confine tra legittimo esercizio del potere cautelare e rischio di automatismi.

Per poter comprendere il contenuto minimo della motivazione del provvedimento di revisione elaborato dalla giurisprudenza posso essere prese in esame due sentenze del Consiglio di Stato. Innanzitutto, emerge dalla pronuncia del Consiglio di Stato, sez. IV, 3 ottobre 2018, n. 5682, che la natura discrezionale dell'esercizio del potere di revisione, "non esime l'amministrazione dall'obbligo di rendere una specifica e puntuale motivazione per rendere manifeste le ragioni su cui poggiano i dubbi cui ha riguardo l'art. 128 del Codice della Strada". Si comprendono così le caratteristiche della motivazione, ossia che deve essere specifica, puntuale ed esauriente, in modo tale che i dubbi possano trovare in essa esternazione¹³. L'oggetto della motivazione si ricava dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 25 maggio, 2010, n. 3276. In tale pronuncia si afferma che la

¹³ TAR Puglia, sez. III, Lecce, 1° agosto 2017, n. 1333.

motivazione deve riguardare “il riscontro e l’esplicitazione di fatti determinati presupposto per l’enunciazione della loro dinamica e del tipo di elemento psichico che connette tali fatti, appunto in termini di conseguenze illecite, al comportamento del titolare della patente di guida”.

Tale orientamento è richiamato anche nella sentenza del TAR Puglia, sez. III, Lecce, 1° agosto 2017, n. 1333, ove si introduce un tassello aggiuntivo alla ricostruzione dei confini della motivazione perché non solo afferma che un’idonea motivazione è fondata “su elementi soggettivi e definitivamente accertati che caratterizzano la singola fattispecie”, ma stabilisce anche che un ragionevole dubbio per predisporre la revisione deve essere sorretto da “un’idonea motivazione fondata su elementi oggettivi e definitivamente accertati”. Ciò significa che gli elementi posti a fondamento della motivazione devono presentare una duplice connotazione. Da un lato, essi devono essere soggettivi, in quanto strettamente riferiti alla posizione del singolo conducente e alle peculiarità della vicenda concreta (ad esempio, la condotta di guida tenuta, eventuali violazioni specifiche del codice della strada, lo stato psicofisico del conducente o precedenti comportamenti rilevanti); dall’altro lato, devono essere anche oggettivi, poiché ancorati a dati fattuali concreti, verificati e definitivamente accertati (quali i rilievi effettuati sul luogo del sinistro, gli esiti di accertamenti tecnici, le risultanze dei verbali o delle perizie).

In questa prospettiva, la motivazione non può ritenersi adeguata qualora si fondi su mere presunzioni o su automatismi derivanti dal solo verificarsi del sinistro, ma richiede, piuttosto, un percorso argomentativo puntuale che dia conto degli elementi specifici, sia soggettivi sia oggettivi, idonei a giustificare la decisione amministrativa. Infatti, il sindacato del giudice amministrativo ha ritenuto in diversi casi la motivazione generica e illegittima, come nel caso della già richiamata sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 3 ottobre 2018, n. 5682.

La vicenda trae origine da un incidente stradale verificatosi durante una manovra di sorpasso: il conducente aveva tentato di superare un veicolo che lo precedeva, nonostante quest’ultimo avesse già segnalato l’intenzione di effettuare a sua volta il sorpasso. A causa di ciò, il ricorrente non riusciva a rientrare nella propria corsia e si verificava una collisione, con conseguenti lesioni sia per lui sia per gli altri occupanti dell’auto. A

seguito di tale episodio, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti disponeva la revisione della patente mediante nuovo esame di idoneità. Il conducente impugnava il provvedimento sostenendo si trattasse di un episodio isolato, che la responsabilità dell'incidente non era univoca (essendo stata ripartita al 50 % tra i conducenti) e che mancava un'adeguata motivazione circa il dubbio sulla sua idoneità alla guida. Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto respingeva il ricorso, ritenendo legittimo l'operato dell'amministrazione.

Diversamente, il Consiglio di Stato, accoglieva l'appello e annullava il provvedimento di revisione. Il Consiglio di Stato chiarisce che anche un singolo incidente può, in astratto, giustificare la revisione della patente, "laddove la natura e le circostanze dell'infrazione non siano di per sé inequivocabilmente idonee ad attestare la sussistenza dei presupposti indicati dall'art. 128", ma questo non può avvenire in maniera automatica per il solo verificarsi del sinistro. Nel caso di specie, l'amministrazione si era limitata a richiamare l'episodio del sinistro senza esplicitare le ragioni per cui, in concreto, da esso potesse desumersi un dubbio sulla capacità tecnica del conducente. Il Consiglio di Stato ha sottolineato come non sia sufficiente il mero verificarsi di un incidente stradale a giustificare la revisione della patente, essendo invece necessario un percorso argomentativo che renda comprensibile il collegamento tra i fatti accertati e la valutazione di inidoneità.

In questa prospettiva, il difetto di motivazione si traduce anche in una violazione del principio di proporzionalità, poiché, in assenza di una adeguata giustificazione, il provvedimento finisce per configurarsi come una reazione automatica all'evento, anziché come espressione di un potere discrezionale esercitato in modo ragionevole. Ne consegue che l'illegittimità del provvedimento non deriva dall'episodicità del fatto, quanto piuttosto dalla mancata esplicitazione delle ragioni per cui proprio quell'episodio fosse idoneo a far sorgere un dubbio sulla persistente idoneità alla guida.

Un altro caso in cui il giudice amministrativo ha ritenuto illegittima la motivazione fondante il provvedimento di revisione della patente fa riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 25 maggio 2010, n. 3276. Il provvedimento di revisione dell'idoneità psicofisica alla guida venne adottato dalla Motorizzazione Civile di Treviso sulla base di una segnalazione dei Carabinieri, risalente a oltre un anno prima, nella quale

si qualificava l'interessato come assuntore di sostanze stupefacenti. Tale segnalazione, tuttavia, non era stata resa conoscibile al destinatario né conteneva l'indicazione di fatti determinati o di circostanze specifiche idonee a fondare il dubbio sulla sua idoneità alla guida. Il TAR Veneto aveva annullato l'atto per difetto di motivazione, rilevando la genericità del riferimento alla segnalazione e l'assenza di qualsiasi riscontro istruttorio. Il Consiglio di Stato ha confermato tale conclusione, evidenziando che la motivazione non esplicitava né i fatti posti a fondamento del dubbio né il nesso logico tra tali fatti e la presunta inidoneità, in violazione dell'art. 3, comma 3, della legge n. 241/1990 e dei principi che regolano l'esercizio del potere di revisione ex art. 128 C.d.S.

Questa sentenza conferma l'orientamento secondo il quale una motivazione generica è illegittima a fondare un provvedimento da parte della pubblica amministrazione, ma è utile per introdurre proprio il comma 3 dell'art. 3 della legge 241 del 1990. Ai sensi di tale comma "se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama". Si apre così spazio per la motivazione c.d. *per relationem*, con la quale la pubblica amministrazione ha la possibilità di motivare i propri atti e provvedimenti menzionando o rinviando ad altri atti dai quali siano desumibili le ragioni che hanno condotto all'adozione del provvedimento¹⁴. Nel caso di specie la pubblica amministrazione aveva richiamato una segnalazione ma non l'aveva né allegata né resa disponibile e neanche indicato gli estremi dell'atto a cui si riferiva, non potendo così l'interessato averne conoscenza. Da questa pronuncia può così essere tratta una regola fondamentale in riferimento alla motivazione *per relationem*, ossia essa è legittima solo se le risultanze fattuali sono precisate o comunque rese disponibili e l'atto richiamato conoscibile. Particolare è rilevare che, secondo un orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa, come affermato nella sentenza del TAR Lazio, sez. III, Roma, 20 luglio 2022, n. 11179, non si impone da parte della pubblica amministrazione la "materiale messa a disposizione" degli atti che essa richiama nella motivazione, né "la loro contestuale comunicazione al destinatario del provvedimento, considerando

¹⁴ TAR Lazio, sez. III, Roma, 20 luglio 2022, n. 11179.

sufficiente che siano indicati e che l'interessato possa esercitare il diritto di accesso a tali documenti.

In numerosi casi giurisprudenziali emerge come la pubblica amministrazione motivi i provvedimenti di revisione *per relationem*, richiamando la dinamica del sinistro stradale, le comunicazioni degli organi di polizia o le relazioni dei Carabinieri. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 25 ottobre 2022, n. 9113, rappresenta un esempio significativo di tale prassi: il giudice amministrativo ha ritenuto correttamente motivato il provvedimento di revisione fondato sul richiamo puntuale alla ricostruzione del sinistro effettuata dall'organo accertatore. Nel caso esaminato, l'interessato aveva investito un pedone che percorreva il margine destro della carreggiata, venendo trascinato per alcuni metri e riportando lesioni mortali. La motivazione dell'amministrazione è stata ritenuta adeguata poiché il richiamo alla dinamica del fatto era preciso e circostanziato, evidenziando che "l'appellante circolava su una carreggiata a doppio senso di circolazione, a una velocità elevata in prossimità di un dosso, condotta che lo ha portato alla collisione con una persona che stava percorrendo a piedi la medesima strada".

La giurisprudenza mostra anche casi in cui la pubblica amministrazione non rispetta l'obbligo motivazionale, disponendo la revisione della patente sulla base di una motivazione sostanzialmente inesistente. Un esempio significativo è offerto da TAR Toscana, sez. II, n. 208/2015. La vicenda trae origine da un incidente stradale occorso alla ricorrente, che aveva perso il controllo del veicolo. A seguito del sinistro, la Prefettura disponeva nei suoi confronti un provvedimento di revisione ai sensi dell'art. 128 C.d.S., fondato esclusivamente sul riferimento all'accaduto.

Nel corso del procedimento, l'interessata aveva presentato osservazioni difensive, osservazioni mai valutate dall'Amministrazione, evidenziando l'assenza di elementi idonei a far dubitare della sua idoneità tecnica e contestando la mancanza di un'istruttoria specifica. Nonostante tali rilievi, l'amministrazione confermava il provvedimento senza integrare la motivazione né confutare le deduzioni della ricorrente.

L'atto prefettizio veniva quindi impugnato dinanzi al TAR, che era chiamato a valutare la legittimità di una revisione disposta in via sostanzialmente automatica, sulla base del solo verificarsi del sinistro e in assenza di ulteriori elementi soggettivi o istruttori. Il

giudice amministrativo rileva che la motivazione “si limita ad un sintetico richiamo dell’incidente stradale”, senza indicare “neanche sinteticamente [...] le ragioni che hanno portato l’amministrazione a ravvisare nel comportamento tenuto dalla ricorrente un fatto idoneo a giustificare la revisione della patente di guida”. Il difetto motivazionale risulta aggravato dal fatto che l’amministrazione non specifica la norma attributiva del potere esercitato e non prende posizione sulle osservazioni presentate dall’interessata, in violazione dei principi di partecipazione procedimentale e di completezza dell’istruttoria.

In questo quadro, il provvedimento risulta illegittimo non solo per la mancanza di motivazione, ma anche per la totale assenza di istruttoria e per l’adozione di un automatismo vietato: la revisione viene disposta come conseguenza meccanica dell’incidente, senza alcuna valutazione individualizzata del caso concreto. Tale impostazione contrasta apertamente con gli artt. 3 e 10-bis della l. 241/1990, che impongono all’amministrazione di esplicitare il percorso logico-giuridico seguito e di confrontarsi con le deduzioni dell’interessato, e viola i principi di proporzionalità e ragionevolezza che governano l’esercizio del potere cautelare. La sentenza evidenzia così come la revisione non possa essere utilizzata quale reazione automatica a un sinistro, ma richieda sempre un dubbio effettivo, concreto e motivato sulla persistenza dell’idoneità tecnica alla guida.

Un quadro particolarmente significativo e riassuntivo dei principi fin qui esaminati è offerto dalla sentenza del TAR Toscana, Firenze, sez. II, 3 agosto 2023, n. 812, che si pone come sintesi dei principali profili relativi all’obbligo di motivazione e alla necessaria adeguatezza dell’istruttoria nel provvedimento di revisione della patente di guida. Tale pronuncia, infatti, consente di cogliere in modo unitario i limiti entro cui può essere esercitato il potere discrezionale previsto dall’art. 128 del Codice della strada, evidenziando come esso non possa tradursi in un automatismo, ma richieda una puntuale esplicitazione delle ragioni che giustificano il dubbio sulla persistenza dell’idoneità alla guida.

La vicenda trae origine da un incidente stradale che vedeva coinvolto un autista di autobus, il quale, nel tentativo di evitare un ciclista improvvisamente immessosi nella carreggiata, deviava verso la corsia opposta, collidendo con un’autovettura e investendo

un secondo ciclista. A seguito del sinistro, la Motorizzazione disponeva la revisione della patente ai sensi dell'art. 128 C.d.S., fondando il provvedimento sul rapporto redatto dalla Polizia Municipale e sull'asserita violazione delle norme in materia di velocità. Il conducente impugnava l'atto, lamentando, tra l'altro, la carenza di motivazione e l'assenza di un'adeguata istruttoria.

Il TAR accoglieva il ricorso, rilevando come il provvedimento fosse affetto da un evidente difetto sia sotto il profilo motivazionale sia sotto quello istruttorio. In particolare, il giudice amministrativo evidenziava che l'amministrazione si era limitata a richiamare il rapporto dell'incidente senza individuare in modo specifico i profili di negligenza, imperizia o censurabilità nella condotta del conducente, né esplicitare il nesso logico tra i fatti accertati e il dubbio sulla sua idoneità tecnica. La motivazione risultava, pertanto, meramente apparente, in quanto priva di un reale contenuto argomentativo idoneo a giustificare l'esercizio del potere discrezionale. Parallelamente, veniva riscontrata una carenza di istruttoria, poiché l'amministrazione non aveva svolto alcuna autonoma attività di verifica, limitandosi a recepire in modo acritico le risultanze del rapporto della Polizia Municipale, dal quale, peraltro, non emergevano elementi univoci circa la violazione contestata.

A tali profili si aggiungeva un ulteriore vizio, costituito dall'erroneo richiamo della norma attributiva del potere. Il provvedimento, infatti, si fondava sull'art. 141, comma 3, del Codice della strada, disposizione che impone al conducente di regolare la velocità in relazione alle concrete condizioni della strada, del traffico e della visibilità, così da mantenere costantemente il controllo del veicolo ed essere in grado di arrestarlo tempestivamente in presenza di ostacoli prevedibili. Secondo il TAR, tuttavia, tale norma risultava inapplicabile al caso concreto, non ricorrendone i presupposti fattuali. Il tentativo dell'amministrazione di correggere tale errore in sede processuale veniva espressamente respinto dal giudice, il quale richiamava il principio del divieto di integrazione postuma della motivazione. Secondo tale principio, la motivazione del provvedimento amministrativo deve essere completa e autosufficiente sin dal momento della sua adozione, non potendo essere integrata o modificata successivamente in giudizio attraverso deduzioni difensive. Ciò in quanto la motivazione costituisce il contenuto essenziale dell'atto e svolge una funzione fondamentale di garanzia del diritto di difesa

del destinatario, il quale deve essere posto in condizione di comprendere immediatamente le ragioni della decisione e di contestarle efficacemente.

Dalla pronuncia in esame emerge, dunque, con chiarezza il principio secondo cui il potere di revisione della patente, pur avendo natura discrezionale e finalità cautelare, deve essere esercitato nel rispetto di rigorosi requisiti di motivazione e istruttoria. In particolare, la decisione amministrativa deve fondarsi su un'istruttoria effettiva e su una motivazione specifica, puntuale ed esauriente, che individui concretamente gli elementi di fatto da cui scaturisce il dubbio sulla persistenza dell'idoneità alla guida, esplicitando il nesso logico tra tali elementi e la valutazione finale. Ne consegue che non è sufficiente il mero verificarsi di un incidente stradale, né il richiamo generico ad atti istruttori o a disposizioni normative, ma è necessario un percorso argomentativo autonomo e completo, non suscettibile di integrazione successiva, idoneo a dimostrare la ragionevolezza e la proporzionalità dell'esercizio del potere amministrativo.

In definitiva, dall'analisi normativa e giurisprudenziale emerge come l'obbligo di motivazione e la necessaria adeguatezza dell'istruttoria costituiscano il principale argine all'esercizio arbitrario del potere di revisione della patente. La natura discrezionale e cautelare di tale potere, infatti, non ne attenua, ma anzi rafforza l'esigenza di una motivazione specifica, puntuale ed esauriente, fondata su elementi concreti e individualizzati, idonei a giustificare il dubbio sulla persistenza dell'idoneità alla guida.

In questa prospettiva, può affermarsi che la motivazione risulta adeguata nella misura in cui sia sorretta da una completa e corretta istruttoria, poiché è proprio l'attività istruttoria a fornire i presupposti di fatto e gli elementi concreti sui quali la motivazione deve fondarsi. Tuttavia, i due profili restano distinti: una istruttoria carente si riflette inevitabilmente sulla motivazione, rendendola insufficiente o viziata, mentre, al contrario, anche a fronte di un'istruttoria adeguata, è comunque necessario che l'amministrazione espliciti in modo chiaro e puntuale il percorso logico seguito, non potendo la motivazione ridursi a un mero richiamo implicito agli atti.

Ne consegue che, in assenza di un effettivo percorso istruttorio e di un adeguato sviluppo argomentativo, il provvedimento si traduce inevitabilmente in una reazione automatica al verificarsi dell'evento, in contrasto con i principi di proporzionalità, ragionevolezza e

buon andamento dell'azione amministrativa. Proprio il rapporto tra obbligo di motivazione, adeguatezza dell'istruttoria e rischio di automatismi rappresenta, dunque, il nodo centrale della disciplina, poiché è nella carenza o nella genericità della motivazione che si annida la tendenza dell'amministrazione a trasformare un potere discrezionale in un meccanismo applicativo rigido. Su tale profilo si concentrerà l'analisi del paragrafo successivo, volto ad approfondire il divieto di automatismi nel procedimento di revisione della patente.

4. Principio del non automatismo nella giurisprudenza amministrativa

Il principio del non automatismo rappresenta uno dei limiti più significativi all'esercizio del potere discrezionale di revisione della patente di guida e si pone in stretta continuità con quanto emerso in tema di obbligo di motivazione e adeguatezza dell'istruttoria. Come già evidenziato, infatti, è proprio nella carenza o nella genericità della motivazione che si annida il rischio che l'amministrazione trasformi un potere discrezionale in un meccanismo applicativo rigido, svincolato da una reale valutazione del caso concreto. In questo senso, può affermarsi che l'automatismo rappresenta la negazione stessa della discrezionalità amministrativa, poiché elimina lo spazio valutativo che caratterizza l'esercizio del potere e lo sostituisce con una reazione standardizzata al verificarsi di un determinato evento.

Nel contesto della revisione della patente, tale rischio emerge con particolare evidenza, in quanto il presupposto del potere è costituito da un elemento intrinsecamente elastico, quale il dubbio sulla persistenza dell'idoneità alla guida. Proprio per questa ragione, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che la revisione non può essere disposta quale conseguenza automatica del coinvolgimento in un sinistro stradale, ma richiede sempre una valutazione concreta e individualizzata delle circostanze del caso. Il mero verificarsi dell'evento, infatti, non è di per sé sufficiente a fondare il dubbio richiesto dall'art. 128 del Codice della strada, essendo invece necessario individuare specifici elementi, desunti dalla condotta del conducente, idonei a mettere in discussione la sua idoneità tecnica o psicofisica.

Tale principio trova chiara espressione nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, come emerge dalla sentenza 3 ottobre 2018, n. 5682, nella quale si afferma che, pur potendo anche un singolo episodio giustificare in astratto la revisione, ciò non può avvenire in modo automatico per il solo verificarsi del sinistro. In quella occasione, il giudice amministrativo ha censurato l'operato dell'amministrazione proprio perché questa si era limitata a richiamare l'incidente senza esplicitare le ragioni per cui, in concreto, esso fosse idoneo a far sorgere un dubbio sulla capacità tecnica del conducente. Analogamente, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 25 maggio 2010, n. 3276, ha ritenuto illegittimo un provvedimento fondato su una segnalazione generica e non circostanziata, ribadendo che il dubbio deve essere ancorato a fatti determinati e specificamente individuati.

Il divieto di automatismi emerge con particolare evidenza anche nella giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali. La sentenza del TAR Toscana, sez. II, n. 208/2015, ha annullato un provvedimento di revisione disposto sulla base del solo verificarsi di un incidente stradale, evidenziando come la motivazione si risolvesse in un mero richiamo all'evento, privo di qualsiasi valutazione individualizzata. In tal modo, l'amministrazione aveva trasformato il potere di revisione in una conseguenza meccanica del sinistro, in aperto contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Nella stessa direzione si colloca anche la più recente sentenza del TAR Toscana, Firenze, sez. II, 3 agosto 2023, n. 812, che, come visto, offre una ricostruzione particolarmente completa del fenomeno. In tale pronuncia, il giudice ha sottolineato che non è sufficiente il richiamo al rapporto dell'incidente o a elementi di contesto, se non accompagnato dall'individuazione di specifici profili di negligenza o imperizia nella condotta del conducente. L'assenza di tale valutazione concreta determina, infatti, un duplice vizio, sia sotto il profilo della motivazione sia sotto quello dell'istruttoria, ma soprattutto rivela la presenza di un automatismo decisionale, in quanto il provvedimento viene adottato come conseguenza diretta dell'evento, senza un effettivo esercizio della discrezionalità amministrativa.

Da questo insieme di pronunce emerge con chiarezza che il divieto di automatismi non costituisce un principio autonomo e isolato, ma rappresenta la naturale proiezione dei principi di motivazione, istruttoria, proporzionalità e ragionevolezza. L'amministrazione,

infatti, non può limitarsi a reagire a un fatto, ma deve dimostrare, attraverso un percorso logico-argomentativo fondato su un'adeguata istruttoria, perché proprio quel fatto sia idoneo a far sorgere un dubbio sulla idoneità alla guida. In assenza di tale dimostrazione, il provvedimento risulta illegittimo, in quanto espressione non di una valutazione discrezionale, ma di un'applicazione automatica e standardizzata del potere. Il principio del non automatismo assume, dunque, una funzione centrale nel garantire che l'esercizio del potere di revisione rimanga ancorato a una valutazione concreta e individualizzata, evitando che esso si trasformi in uno strumento punitivo o in una risposta generalizzata a eventi che, di per sé, non sono necessariamente indicativi di una perdita dell'idoneità alla guida.

5. Requisiti fisici e psichici nella revisione: continuità e differenze rispetto al rilascio

I requisiti fisici e psichici rappresentano uno dei punti di maggiore continuità tra la fase di rilascio della patente e quello di revisione. Il possesso di tali requisiti non deve dunque essere inteso come un presupposto statico, confinato al momento del rilascio della patente, ma deve essere inteso come un elemento dinamico che accompagna l'intera durata del titolo. L'ordinamento costruisce un sistema di controllo che non si limita a verificare la presenza dei requisiti e quindi l'idoneità del soggetto alla guida al momento del conseguimento, ma richiede anche la permanenza degli stessi per tutto il periodo di validità dello stesso.

Tale accertamento trova il proprio fondamento nella normativa del Codice della strada, in particolare all'art. 119 C.d.S., e nelle disposizioni regolamentari che disciplinano le condizioni di idoneità alla guida (come il già citato *d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495*), e si realizza attraverso verifiche tecniche affidate agli organi competenti, in particolare alle commissioni mediche locali nei casi previsti dalla legge. La necessità della presenza dei requisiti e il monitoraggio costante della loro sussistenza sono finalizzati a garantire la sicurezza della circolazione e a tutelare l'incolumità pubblica per l'intera durata della validità della patente.

Questa continuità però può risultare apparente perché le differenze tra i due procedimenti emerge non tanto sul piano sostanziale, essendo i requisiti i medesimi fondandosi sull'art. 119 C.d.S., ma quanto sul piano funzionale, procedimentale e probatorio. La verifica della presenza dei requisiti al momento del conseguimento della patente rappresenta un accertamento originario e standardizzato, con l'obiettivo di accertare preliminarmente il possesso dei requisiti necessari per l'abilitazione alla guida. La revisione invece, interviene a posteriori, quando un fatto sopravvenuto fa sorgere un dubbio in relazione all'idoneità alla guida. Essa ha lo scopo di verificare se un singolo episodio concreto (come una segnalazione sanitaria o un sospetto di consumo di sostanze) sia idoneo e adeguato a mettere in discussione la permanenza degli stessi requisiti. Questa differenza di funzione incide sulle modalità di accertamento: nel rilascio l'amministrazione applica dei parametri tipizzati e uniformi, validi per tutti i candidati mentre per la revisione l'accertamento deve essere necessariamente contestualizzato, sia dal punto di vista degli elementi soggettivi, riferiti alla specifica posizione del conducente, che oggettivi, fondati su dati concreti e accertati e non basati su presunzioni (come affermato dal TAR Puglia, n. 1333/2017). In questa direzione si colloca anche la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 25 maggio 2010, n. 3276, che chiarisce come il presupposto del dubbio ex art. 128 C.d.S. richieda il riscontro di "fatti determinati", la cui dinamica e il cui collegamento con la condotta del conducente siano idonei a mettere in discussione la persistenza dei requisiti psicofisici. Il Collegio esclude che possano ritenersi sufficienti segnalazioni generiche o qualificazioni astratte del soggetto (come l'indicazione di "assuntore abituale"), in quanto prive di quella concretezza fattuale necessaria a fondare un dubbio ragionevole sull'idoneità alla guida. La decisione conferma dunque che il presupposto della revisione non può essere un sospetto indifferenziato, ma deve poggiare su circostanze specifiche e pertinenti, effettivamente idonee a incidere sulla capacità psicofisica del conducente.

Infine, con riferimento al profilo probatorio, nel rilascio l'accertamento è pieno e non può fondarsi su elementi indiziari o su valutazioni prognostiche, mentre per la revisione non viene richiesto all'amministrazione un accertamento pieno della perdita dei requisiti, essendo sufficiente la presenza del dubbio ragionevole a legittimare il provvedimento. Proprio questa natura "reattiva" della revisione spiega perché la giurisprudenza insista sulla necessità che il dubbio sia fondato su elementi concreti e non su automatismi. Se nel

rilascio l'accertamento è generalizzato, nella revisione esso deve essere individualizzato: non ogni incidente, non ogni violazione, non ogni segnalazione è di per sé indicativa di una perdita di idoneità. Occorre che l'amministrazione dimostri, attraverso un'istruttoria adeguata e una motivazione puntuale, perché proprio quel fatto sia idoneo a mettere in discussione i requisiti psicofisici del conducente. In mancanza di tale collegamento, la revisione rischia di trasformarsi in una ripetizione impropria del procedimento di rilascio, svuotando di significato la presunzione di idoneità che accompagna il titolo abilitativo.

In conclusione, la revisione si colloca in un rapporto di continuità solo apparente con il rilascio: anche se il parametro sostanziale è identico, la funzione, i presupposti e le modalità di accertamento differenziano profondamente. La revisione non rappresenta un nuovo esame generale, ma un controllo mirato e specifico, attivato da un dubbio concreto e finalizzato a verificare la permanenza dell'idoneità già accertata.

CAPITOLO IV

LA COMMISSIONE MEDICA LOCALE

E LA VALUTAZIONE MEDICO-LEGALE NELLA PATENTE DI GUIDA

1. La Commissione Medica Locale: natura giuridica, funzioni e assetto normativo

All'interno del procedimento amministrativo relativo ai provvedimenti in materia di abilitazione alla guida, assume rilievo il ruolo delle Commissioni Mediche Locali (CML). Come anticipato nel capitolo precedente, il punto di partenza è rappresentato dall'art. 119 del Codice della Strada, che disciplina l'accertamento dei requisiti psico-fisici per il rilascio della patente. La norma affida in via ordinaria tale valutazione al medico certificatore delle unità sanitarie locali territorialmente competenti. A tale disposizione si affianca l'art. 319 del *d.P.R. n. 495/1992*, che definisce i requisiti fisici e psichici necessari per il conseguimento, la revisione e la conferma di validità della patente di guida. Il primo comma stabilisce che il "richiedente, all'accertamento sanitario praticato con i comuni esami clinici e con gli accertamenti specialistici ritenuti necessari, non risulti affetto da malattia fisica o psichica, deficienza organica o minorazione psichica, anatomica o funzionale, tale da impedire di condurre con sicurezza i tipi di veicoli alla guida dei quali la patente abilita".

Tuttavia, in una serie di ipotesi tipizzate dal comma 4 dell'art. 119 del C.d.S., l'accertamento non può essere svolto dal medico certificatore monocratico e deve essere demandato alla Commissione Medica Locale. In modo speculare, l'art. 319, comma 4, del *d.P.R. 495/1992* prevede che "nei casi dubbi, o quando sia espressamente previsto, il giudizio viene demandato alla competenza della Commissione Medica Locale [...] che indicherà anche l'eventuale scadenza entro la quale effettuare il successivo controllo", cui è subordinato il rilascio, la conferma di validità o la revisione della patente.

Da ciò emerge che la CML non costituisce l'organo ordinario per l'accertamento dell'idoneità alla guida, ma interviene come organo tecnico di secondo livello quando la valutazione richiede un approfondimento specialistico. In particolare, la Commissione è chiamata a intervenire quando il medico certificatore rilevi dubbi sulla sicurezza della guida sulla base degli accertamenti clinici, strumentali o di laboratorio, oppure quando ricorrano le ulteriori condizioni previste dal legislatore nei confronti di: a) soggetti con mutilazioni o minorazioni fisiche, per i quali può essere richiesta anche una prova pratica di guida su veicolo adattato; b) conducenti che abbiano superato determinate soglie anagrafiche (ad esempio, over 65 per patenti superiori o over 80 per patenti A e B); c) soggetti per i quali il Prefetto o la Motorizzazione richiedono una verifica dell'idoneità psico-fisica; d) conducenti diabetici titolari di patenti superiori, per i quali la Commissione deve essere integrata da uno specialista diabetologo (art. 119, comma 4 C.d.S.).

In questo quadro, la Commissione Medica Locale si configura come organo tecnico collegiale, dotato di competenze multidisciplinari e chiamato a formulare un giudizio medico-legale fondato su parametri normativi e scientifici. Tale giudizio costituisce il presupposto tecnico necessario ai fini dell'adozione dei provvedimenti amministrativi relativi al rilascio, alla conferma o alla revisione della patente di guida da parte dell'autorità competente.

Sotto il profilo organizzativo, la disciplina della Commissione Medica Locale è delineata nell'art. 330 del d.P.R. n. 495/1992, che ne definisce istituzione, composizione e modalità di funzionamento.

In particolare, le Commissioni sono istituite con provvedimento del presidente della regione o delle province autonome e operano presso i servizi delle aziende sanitarie locali competenti in materia medico-legale.

Quanto alla composizione, la Commissione è strutturata come organo collegiale, formato da un presidente, due membri effettivi e almeno due supplenti, individuati tra i medici appartenenti alle amministrazioni indicate dall'art. 119, comma 2, del Codice della strada.

I componenti devono appartenere ad amministrazioni diverse, a garanzia dell'imparzialità e della pluralità di competenze. Il presidente, nominato con provvedimento regionale, designa altresì un vicepresidente tra i membri effettivi, con funzioni sostitutive in caso di assenza o impedimento.

Particolarmente rilevante è la possibilità di integrazione della composizione della Commissione nei casi in cui l'accertamento richieda specifiche competenze specialistiche. In tali ipotesi, la Commissione è integrata, ad esempio, da medici specialisti in diabetologia o alcologia, ovvero, nel caso di soggetti con disabilità motorie, da un medico della riabilitazione e da un ingegnere della motorizzazione. Tale previsione evidenzia la natura multidisciplinare dell'organo e la necessità di adeguare il giudizio medico-legale alle specifiche condizioni del soggetto esaminato. La Commissione può inoltre avvalersi di consulenti esterni o di strutture sanitarie specialistiche pubbliche, rafforzando ulteriormente il livello tecnico dell'accertamento. I giudizi sono adottati a maggioranza, con prevalenza del voto del presidente in caso di parità.

La natura tecnico-specialistica dell'attività svolta dalla Commissione Medica Locale impone, tuttavia, di interrogarsi sui criteri cui tale valutazione deve attenersi. In particolare, il giudizio medico-legale espresso dalla Commissione non si esaurisce in una valutazione discrezionale in senso puro, ma si fonda su parametri tecnici normativamente predeterminati.

In tale prospettiva, assume rilievo il rinvio all'Allegato III del d.lgs. n. 59/2011, che individua i requisiti minimi di idoneità fisica e psichica per la guida, disciplinando in modo analitico le principali condizioni patologiche rilevanti ai fini della sicurezza della circolazione.

L'allegato introduce, inoltre, una distinzione tra diverse categorie di conducenti, suddivise in due gruppi in ragione della tipologia di veicoli e del grado di responsabilità connesso alla guida, prevedendo criteri più rigorosi per i conducenti professionali. Ne deriva che la valutazione della Commissione si configura come attività tecnico-valutativa esercitata sulla base dei criteri stabiliti dall'Allegato III del d.lgs. n. 59/2011.

Tali parametri normativi orientano e delimitano il giudizio della Commissione, la quale è chiamata ad applicarli al caso concreto mediante accertamenti di natura medico-legale. Un'ulteriore conferma della natura tecnico-specialistica del giudizio della Commissione emerge dall'analisi di alcune condizioni cliniche espressamente considerate dall'Allegato III del d.lgs. n. 59/2011¹. La disciplina, infatti, non si limita a individuare categorie patologiche astratte, ma richiede valutazioni fondate su parametri clinici complessi, spesso misurabili solo attraverso esami strumentali o mediante il parere di specialisti. Si pensi, ad esempio, ai requisiti visivi: l'idoneità non dipende dalla sola acutezza visiva, ma implica la valutazione del campo visivo, della sensibilità all'abbagliamento, della visione crepuscolare e di altre funzioni che incidono sulla capacità di percepire tempestivamente ostacoli e variazioni ambientali. In presenza di dubbi, la normativa impone l'invio del candidato alla Commissione Medica Locale, la quale deve integrare il giudizio con accertamenti oftalmologici specialistici. È evidente che tale valutazione non può essere ricondotta a un mero apprezzamento amministrativo, ma richiede competenze cliniche specifiche.

Analogha complessità emerge nel caso del diabete trattato con farmaci ipoglicemizzanti. La distinzione tra "ipoglicemia grave" e "ipoglicemia ricorrente", rilevante ai fini dell'idoneità, presuppone un giudizio sul controllo metabolico, sull'aderenza terapeutica e sulla capacità del soggetto di riconoscere precocemente i sintomi. La Commissione, spesso integrata da uno specialista diabetologo, è chiamata a valutare non solo la condizione clinica attuale, ma anche il rischio prognostico di episodi acuti durante la guida, con possibilità di modulare la durata della patente in funzione della stabilità del quadro.

Un ulteriore esempio, infine, è rappresentato dalle epilessie e dalle alterazioni dello stato di coscienza: la distinzione tra crisi isolate, crisi provocate e forme epilettiche richiede un

¹ I. Mercurio, C. Gambelunghè, M. Lancia, A. Nicoletti, A. Vespasiani, D. Capano, M. Bacci, *Accertamento dell'idoneità psicofisica alla guida in seguito a sospensione della patente per violazione dell'art. 187 del C.d.S.: aspetti operativi e medico-legali*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, n. 1/2021, pp. 93-105.

giudizio neurologico specialistico, così come la determinazione del periodo di interdizione alla guida. Anche in questo caso, la Commissione non esercita una discrezionalità “libera”, ma un apprezzamento tecnico fondato su criteri scientifici e su valutazioni prognostiche che esulano dalle competenze del medico monocratico.

Questi esempi mostrano come la discrezionalità della Commissione Medica Locale sia una discrezionalità tecnica, esercitata entro un quadro normativo che individua le condizioni rilevanti, ma che demanda all’organo collegiale la valutazione clinica e prognostica necessaria per garantire la sicurezza della circolazione. La CML non si limita a verificare la presenza di una patologia, ma deve stabilire se, in concreto, essa sia compatibile con la guida e, se del caso, con quali limitazioni o per quale periodo di validità della patente.

Dunque, la Commissione Medica Locale, nell’ambito del procedimento di accertamento dei requisiti psico-fisici per la guida, svolge una funzione di garanzia della sicurezza della circolazione, intervenendo nei casi in cui la valutazione richieda un approfondimento specialistico non esauribile nell’attività del medico monocratico. In tale prospettiva, il giudizio della Commissione si configura quale presupposto tecnico necessario ai fini dell’adozione dei provvedimenti in materia di rilascio, conferma o revisione della patente di guida da parte dell’autorità amministrativa competente.

2. La Commissione Medica Locale nel ciclo di vita della patente: rilascio, rinnovo e revisione

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, la Commissione Medica Locale svolge un ruolo specifico nell’accertamento e nella verifica della permanenza dei requisiti fisici e psichici necessari per il conseguimento e il mantenimento del titolo abilitativo alla guida. Ne consegue che, nelle diverse fasi del ciclo di vita della patente, la Commissione Medica Locale è chiamata a esercitare funzioni che variano in modo significativo, a seconda che si tratti di rilascio, rinnovo (o c.d. conferma di validità) oppure revisione, ciascuna delle quali presenta modalità e finalità differenti.

Nell'ambito della fase di rilascio della patente di guida, l'intervento della Commissione Medica Locale si inserisce nei casi in cui l'accertamento dei requisiti psico-fisici del richiedente richieda una valutazione collegiale di natura specialistica. In tali ipotesi, come già affermato, l'idoneità alla guida non viene accertata dal medico certificatore monocratico, ma è rimessa alla Commissione, secondo quanto previsto dall'art. 119 del Codice della Strada e dalla normativa di attuazione.

I presupposti dell'intervento della Commissione trovano fondamento, oltre che nella disposizione codicistica (art. 119, comma 4 C.d.S.), anche nelle norme di attuazione contenute nel d.P.R. 495/1992², che disciplinano le modalità dell'accertamento sanitario nei casi in cui si renda necessario un approfondimento specialistico.

In particolare, un ruolo centrale è svolto dal D.M. 30 novembre 2010, adottato nell'ambito del processo di recepimento della direttiva 2006/126/CE in materia di patenti di guida, come successivamente modificata dalla direttiva 2009/112/CE. Tale intervento normativo ha introdotto criteri tecnici più puntuali per la valutazione dell'idoneità psicofisica alla guida, individuando in modo analitico le principali condizioni patologiche rilevanti ai fini della sicurezza della circolazione. Il processo di armonizzazione europea è stato poi completato dal Decreto legislativo 18 aprile 2011 n. 59, che ha riordinato la materia, confermando e sistematizzando i requisiti di idoneità alla guida nell'ambito della disciplina nazionale.

Il decreto prevede, infatti, che, in presenza di determinate situazioni cliniche (quali, ad esempio, patologie dell'apparato cardiovascolare, diabete o epilessia) l'accertamento dell'idoneità non possa limitarsi a una valutazione standardizzata, ma richieda approfondimenti specialistici e, nei casi dubbi o più complessi, sia demandato alla Commissione Medica Locale. In tal senso, la normativa non si limita a elencare requisiti

² È lo stesso comma 8 dell'art. 119 che rimanda espressamente al d.P.R. n. 495/1992 all'interno del quale sono stabiliti: a) i requisiti fisici e psichici per conseguire e confermare le patenti di guida; b) le modalità di rilascio ed i modelli dei certificati medici; c) la composizione e le modalità di funzionamento delle commissioni mediche di cui al comma 4.

astratti, ma impone una verifica concreta e individualizzata della compatibilità tra le condizioni del soggetto e l'attività di guida.

Sotto il profilo procedimentale, l'accertamento demandato alla Commissione si caratterizza per una valutazione individualizzata del soggetto, volta a verificare la concreta compatibilità tra le condizioni psico-fisiche del richiedente e l'esercizio dell'attività di guida. Tale valutazione non si esaurisce nella mera rilevazione di eventuali patologie, ma implica un giudizio complessivo sulla loro incidenza funzionale, tenendo conto anche dell'evoluzione del quadro clinico e dei possibili rischi connessi alla circolazione stradale.

L'esito dell'accertamento può tradursi in un giudizio di idoneità piena, qualora non emergano elementi ostativi al rilascio della patente, ovvero in un'idoneità subordinata al rispetto di specifiche prescrizioni o limitazioni. In quest'ultimo caso, la Commissione può prevedere, ad esempio, l'obbligo di utilizzare dispositivi correttivi, l'adozione di adattamenti del veicolo oppure una durata limitata del titolo abilitativo, funzionale a un controllo periodico delle condizioni del conducente. Nei casi in cui, invece, le condizioni accertate risultino incompatibili con la guida in condizioni di sicurezza, la Commissione esprime un giudizio di non idoneità, con conseguente impossibilità di conseguire la patente. Tali valutazioni si collocano nell'ambito delle competenze attribuite alla Commissione Medica Locale dall'art. 119, comma 4, del Codice della Strada.

In definitiva, nella fase del rilascio, l'intervento della Commissione Medica Locale assume una funzione di filtro tecnico qualificato, volto a garantire che l'accesso alla guida sia consentito solo a soggetti che presentino requisiti psico-fisici compatibili con le esigenze di sicurezza della circolazione, attraverso un accertamento approfondito e calibrato sulle specifiche condizioni del richiedente.

La fase del rinnovo della patente di guida si caratterizza per la verifica periodica della permanenza dei requisiti psico-fisici del conducente, configurandosi come un momento di controllo successivo rispetto al rilascio del titolo abilitativo. La disciplina generale è

contenuta nell'art. 126 del Codice della Strada, che subordina la conferma di validità della patente alla permanenza dei requisiti fisici e psichici di idoneità alla guida.

La norma introduce un sistema di validità temporale differenziato in relazione alla categoria di patente e all'età del conducente, prevedendo una riduzione progressiva della durata del titolo con l'avanzare dell'età anagrafica. Tale meccanismo risponde all'esigenza di assicurare controlli più frequenti nei confronti dei soggetti potenzialmente esposti a una progressiva riduzione delle capacità psico-fisiche. Per le categorie professionali e per i conducenti di veicoli destinati al trasporto di persone o cose, l'art. 126 stabilisce intervalli di validità più brevi. Inoltre, al superamento di determinate soglie di età, è previsto l'obbligo di accertamento dei requisiti psicofisici presso la Commissione Medica Locale³. Occorre inoltre precisare che la durata della validità della patente prevista dall'art. 126 del Codice della Strada non costituisce un termine fisso e inderogabile, ma rappresenta un limite massimo. Ciò significa che la patente può avere una durata inferiore rispetto a quella ordinaria quando le condizioni di salute del conducente lo rendano opportuno⁴.

In particolare, la Commissione Medica Locale, nell'ambito della valutazione dell'idoneità psicofisica prevista dall'art. 119 del Codice della Strada, può stabilire una validità più breve (ad esempio tre anni invece di cinque), qualora ritenga necessario sottoporre il soggetto a controlli più frequenti. Tale scelta non è arbitraria, ma si fonda sulla presenza di patologie o condizioni cliniche che, pur non impedendo la guida, richiedono un monitoraggio nel tempo per verificare che non vi siano peggioramenti.

³ L'art. 126, ai commi 2,3,4,5,6 del Codice della Strada prevede un sistema di validità temporale modulato in funzione sia della categoria di patente sia dell'età del conducente. Per le categorie ordinarie (AM, A1, A2, A, B1, B, BE) la validità è decennale fino ai 50 anni, quinquennale fino ai 70, triennale fino agli 80 e biennale oltre tale soglia. Per le categorie professionali (C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D, DE) la durata è generalmente quinquennale, con riduzioni più marcate al crescere dell'età e con obbligo di accertamento presso la Commissione Medica Locale al superamento di specifiche soglie anagrafiche, in ragione della maggiore responsabilità connessa alla guida di veicoli destinati al trasporto di persone o cose.

⁴ R. Benigni, *Le nuove disposizioni sul rinnovo della patente scaduta da oltre 5 anni*, in Archivio giuridico della circolazione dell'assicurazione e della responsabilità, n. 9/2022, pp. 686-686.

Questa impostazione emerge dalla sentenza del TAR Roma, Lazio, sez. III, 3 febbraio 2022 n. 1296.

Nel caso di specie la ricorrente, a seguito di una condizione di stress dovuta alla perdita del lavoro, era stata temporaneamente giudicata non idonea alla guida per sei mesi. Successivamente, la patente le era stata rinnovata con validità ridotta a due anni anziché i cinque previsti dalla normativa. La ricorrente ha impugnato il provvedimento di rinnovo della patente con validità inferiore, lamentando la mancanza di motivazione e la mancata comunicazione degli accertamenti medici che giustificassero tale limitazione. In particolare, il Tribunale ha ritenuto che la decisione della Commissione Medica Locale non fosse arbitraria, ma espressione di un percorso logico fondato su precedenti accertamenti sanitari, dai quali emergeva una situazione di instabilità emotiva della ricorrente. La motivazione del provvedimento è stata considerata sufficiente anche se resa *per relationem* senza necessità di una dettagliata esplicitazione nel provvedimento finale. Ciò si giustifica in quanto il giudizio sull'idoneità alla guida costituisce esercizio di discrezionalità tecnica, rispetto al quale il giudice amministrativo può intervenire solo in presenza di evidenti vizi di illogicità o inattendibilità, non riscontrati nel caso di specie. Ne deriva che la limitazione temporale della patente è legittima quando funzionale a garantire controlli periodici su condizioni di salute non pienamente stabili, anche in assenza di una motivazione analitica autonoma, purché supportata da valutazioni mediche pregresse.

Dunque, rispetto alla fase del rilascio, il rinnovo è finalizzato a verificare l'evoluzione del quadro clinico del conducente. L'attenzione si concentra sulla persistenza delle condizioni di sicurezza alla guida, con particolare riguardo alle patologie croniche o evolutive che possono incidere progressivamente sulle capacità psicofisiche. L'esito dell'accertamento può condurre alla conferma dell'idoneità, eventualmente accompagnata da prescrizioni o limitazioni, ovvero a una idoneità temporalmente ridotta, funzionale a garantire controlli più ravvicinati. Nei casi in cui vengano meno i requisiti richiesti, la Commissione esprime un giudizio negativo, con conseguente impossibilità di procedere al rinnovo.

La giurisprudenza amministrativa ha affermato nuovamente la natura tecnico-discrezionale del giudizio espresso dalla Commissione Medica Locale in sede di rinnovo, evidenziando come esso sia finalizzato alla tutela della sicurezza della circolazione e non sia sindacabile nel merito, salvo i casi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti. Tale impostazione è stata affermata attraverso sentenze del 2025, in particolare dal Consiglio di Stato, sez. V, 11 settembre 2025, n. 7286, secondo il quale in presenza di terapia farmacologica a base di sostanze oppioidi associate ad altri farmaci ad azione sul sistema nervoso centrale, il diniego al rilascio o al rinnovo della patente trova giustificazione nell'esigenza di prevenzione del rischio stradale, prevalente rispetto alle esigenze individuali di mobilità, anche in assenza di sintomatologia evidente. Analogamente, il TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 28 aprile 2025, n. 358 ha ritenuto legittimo il rinnovo con validità limitata a seguito di revisione disposta per accertata assunzione di sostanze stupefacenti, trattandosi di misura preventiva fondata su valutazioni medico-legali anche di natura prognostica, volte a bilanciare l'interesse individuale alla guida con la sicurezza collettiva.

In definitiva, la disciplina del rinnovo, letta alla luce dell'art. 126 del Codice della Strada, evidenzia un sistema orientato alla tutela della sicurezza stradale attraverso verifiche periodiche dell'idoneità psicofisica, nel quale la Commissione Medica Locale assume un ruolo centrale nei casi di maggiore complessità valutativa, operando secondo una logica di controllo prudenziale e progressivo.

La revisione della patente di guida si colloca, rispetto al rilascio e al rinnovo, come momento eventuale e non periodico del ciclo di vita del titolo abilitativo, attivato in presenza di specifici elementi che inducano a dubitare della permanenza dei requisiti di idoneità alla guida. Essa trova il proprio fondamento nell'art. 128 del Codice della Strada e si configura come uno strumento di controllo successivo, volto a verificare la persistenza dei requisiti psico-fisici o dell'idoneità tecnica del conducente.

Diversamente dal rinnovo, che risponde a una logica di verifica periodica predeterminata, la revisione si caratterizza per la sua natura eventuale e per la funzione cautelare e preventiva che le è propria. La giurisprudenza amministrativa ha infatti chiarito che il

provvedimento di revisione non ha natura sanzionatoria, ma costituisce una misura amministrativa finalizzata alla tutela della sicurezza della circolazione, attivabile ogniqualvolta emergano elementi idonei a far sorgere un dubbio sulla capacità del soggetto di condurre veicoli in condizioni di sicurezza⁵.

In tale contesto, la Commissione Medica Locale assume un ruolo centrale nella fase esecutiva del procedimento di revisione, essendo l'organo competente all'accertamento della permanenza dei requisiti psico-fisici nei casi in cui la verifica non possa essere rimessa al medico monocratico. In particolare, ai sensi dell'art. 119, comma 4, del Codice della Strada, la visita medica disposta in sede di revisione, specie quando conseguente a segnalazioni del Prefetto o della Motorizzazione, deve essere effettuata dalla Commissione Medica Locale, quale organo collegiale dotato delle necessarie competenze specialistiche⁶.

Il giudizio espresso dalla Commissione si inserisce, dunque, in un procedimento già attivato dall'amministrazione sulla base di un dubbio qualificato circa l'idoneità del conducente e si caratterizza per la sua natura tecnico-discrezionale. Esso non si limita a una valutazione statica delle condizioni cliniche, ma implica un apprezzamento complessivo, anche di tipo prognostico, circa la compatibilità dello stato psico-fisico del soggetto con la guida in condizioni di sicurezza.

Tale natura tecnico-discrezionale comporta, inoltre, una significativa limitazione del sindacato del giudice amministrativo, il quale non può sostituirsi alle valutazioni della Commissione, ma è chiamato a verificarne esclusivamente la coerenza logica e l'assenza di errori manifesti⁷. In tal senso, la giurisprudenza ha chiarito che il giudizio delle

⁵ T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 29 aprile 2025, n. 1425, massima in DeJure: il provvedimento di revisione della patente di guida deve essere adeguatamente motivato.

⁶ T.A.R. Valle d'Aosta, sez. I, 9 febbraio 2016, n. 7, massima in DeJure: la visita medica funzionale alla revisione della patente di guida è svolta dall'apposita Commissione medica locale.

⁷ G. Iudica, *Brevi note in tema di riparto di giurisdizione e revoca della patente di guida (note a margine dell'ord. S.U. 19.11.2020 n. 26391)*, in *federalismi.it*, n. 7/2021, pp. 126-139.

Commissioni Mediche Locali, fondato su competenze specialistiche, è sindacabile solo nei casi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, non potendo il giudice introdurre autonome valutazioni di merito (Cons. Stato, sez. V, 11 settembre 2025, n. 7286). Nella medesima prospettiva, è stato altresì affermato che, in presenza di assunzione di sostanze psicotrope o oppioidi, specie se associate ad altri farmaci ad azione sul sistema nervoso centrale, il diniego al rilascio o al rinnovo della patente trova giustificazione nell'esigenza primaria di tutela della sicurezza della circolazione.

L'esito della valutazione può condurre a diverse soluzioni: la conferma dell'idoneità, eventualmente con prescrizioni o limitazioni; la riduzione della durata della validità della patente, in funzione di controlli più ravvicinati; ovvero il giudizio di inidoneità, con conseguente adozione dei provvedimenti limitativi o ablatori previsti dall'ordinamento. In ogni caso, la valutazione della Commissione si pone come presupposto tecnico necessario per l'adozione del provvedimento amministrativo finale⁸.

Alla luce di tali elementi, la revisione rappresenta il momento in cui emerge con maggiore evidenza la funzione di garanzia della Commissione Medica Locale: essa interviene non in via ordinaria, ma in presenza di situazioni che richiedono un accertamento approfondito e specialistico, contribuendo a bilanciare l'interesse individuale alla conservazione del titolo di guida con l'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione.

In conclusione, l'analisi delle diverse fasi del ciclo di vita della patente mette in evidenza come la Commissione Medica Locale non abbia un ruolo unico e fisso, ma intervenga con modalità differenti a seconda delle esigenze. Nella fase del rilascio svolge una funzione di selezione iniziale, verificando se il soggetto può accedere alla guida; nel rinnovo opera come strumento di controllo periodico, per accertare che i requisiti siano ancora presenti nel tempo; nella revisione, infine, interviene in situazioni particolari, quando emergono dubbi sull'idoneità del conducente, con una funzione prevalentemente cautelare e preventiva.

⁸ In tal senso, v. artt. 119, 126, 128 e 130 C.d.S.; art. 319 d.P.R. 495/1992, nonché D.M. 30 novembre 2010, che prevedono la possibilità di limitazioni, controlli periodici e giudizi di inidoneità, quali esiti dell'accertamento medico-legale.

In tutte queste ipotesi, il filo conduttore è rappresentato dalla tutela della sicurezza stradale: la Commissione agisce infatti come garanzia tecnica, assicurando che alla guida possano trovarsi solo soggetti in condizioni psico-fisiche compatibili con i rischi della circolazione.

3. La discrezionalità tecnica della Commissione Medica Locale e i limiti del sindacato giurisdizionale

Dopo aver delineato il ruolo della Commissione Medica Locale nel procedimento di accertamento dell'idoneità alla guida, ed evidenziato la natura tecnico-specialistica delle valutazioni da essa svolte, è necessario approfondire la qualificazione giuridica di tale giudizio e i limiti entro i quali esso può essere sindacato in sede giurisdizionale.

Secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato⁹, le valutazioni espresse dai medici e, in particolare, dalle Commissioni Mediche Locali ai fini dell'accertamento dei requisiti psico-fisici per la guida costituiscono espressione di discrezionalità tecnica, in quanto fondate su cognizioni proprie della scienza medica e su apprezzamenti specialistici¹⁰. Ciò posto, occorre chiarire cosa si intenda per discrezionalità tecnica nell'ambito del diritto amministrativo, nonché in che misura essa si distingua sia dall'attività vincolata sia dalla discrezionalità amministrativa in senso proprio.

Infatti, nell'ambito dell'attività amministrativa la più rilevante tra le classificazioni è quella che si basa sulla distinzione tra potere vincolato, potere discrezionale (puro) e

⁹ T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 27 settembre 2021, n. 9941, in DeJure, massima; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 9 giugno 2022, n. 7483; Cons. St., sez. I, 8 aprile 2025, n. 307, in DeJure, massima.

¹⁰ Consiglio di Stato atti norm., 28/12/2018, n. 2955, massima in De Jure: l'attestazione rilasciata dalle commissioni mediche in esito alla verifica dei requisiti psicofisici per l'abilitazione alla guida, oltre che trasmessa in via telematica, va comunque consegnata all'interessato per consentirgli la eventuale tutela dei suoi interessi.

potere tecnico-discrezionale¹¹. La discrezionalità tecnica consiste nella possibilità di valutazione riconosciuta alla pubblica amministrazione quando essa è chiamata a giudicare fatti o situazioni suscettibili di plurime interpretazioni, facendo ricorso a criteri, regole e canoni propri di conoscenze specialistiche diverse dal sapere giuridico¹². Essa si manifesta, dunque, quando l'amministrazione è chiamata a verificare la sussistenza di un fatto o di una condizione attraverso l'applicazione di parametri specialistici, che esulano dal sapere giuridico e richiedono competenze proprie di discipline diverse, come la medicina, l'ingegneria, la psicologia o la chimica, ossia di quelle discipline che, per il loro margine di opinabilità, vengono considerate "scienze non esatte".

Nell'applicazione delle regole tecnico-scientifiche possono distinguersi due diverse ipotesi. In alcuni casi, il ricorso al sapere specialistico conduce a risultati certi o comunque caratterizzati da un elevato grado di attendibilità, sicché l'attività dell'amministrazione si risolve in un mero accertamento tecnico. In altri casi, invece, la regola tecnico-scientifica presenta margini di elasticità e opinabilità tali da consentire una pluralità di soluzioni tra loro differenti, ma tutte scientificamente plausibili e attendibili. È in quest'ultima evenienza che si configura la discrezionalità tecnica.

L'amministrazione, infatti, è chiamata a valutare fatti complessi attraverso l'applicazione di conoscenze specialistiche e a individuare, tra le diverse soluzioni tecnicamente sostenibili, quella ritenuta maggiormente convincente. Tale attività non implica tuttavia una ponderazione comparativa di interessi pubblici e privati, né una valutazione di opportunità amministrativa, elementi che caratterizzano invece la discrezionalità amministrativa in senso proprio. La discrezionalità tecnica riguarda, piuttosto, la qualificazione e la valutazione di fatti che, per la loro complessità, non possono essere accertati in termini di assoluta certezza, ma richiedono l'applicazione di nozioni tecnico-scientifiche suscettibili di differenti interpretazioni¹³. Pertanto, la discrezionalità tecnica si differenzia, da una parte, dalla discrezionalità amministrativa pura, la quale implica una

¹¹ M. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Accademia del diritto editrice, Roma, 2022-2023, p. 416.

¹² Ivi, p. 424.

¹³ GIOVAGNOLI R., *Compendio di diritto amministrativo*, ITA Edizioni, Torino, 2025, pp. 413-415.

“scelta funzionalizzata, in quanto tesa alla realizzazione dell’interesse pubblico”¹⁴ e si fonda sulla ponderazione comparativa di interessi pubblici e privati, comportando una valutazione tra più soluzioni tutte astrattamente legittime. Sotto altro profilo, essa si differenzia anche dall’attività vincolata, nella quale la legge predetermina in modo completo presupposti, contenuto e destinatari dell’azione amministrativa, lasciando all’amministrazione un ruolo meramente applicativo. Nell’attività vincolata, infatti, non vi è alcun margine valutativo: la norma conduce a un’unica soluzione giuridicamente corretta, e l’amministrazione deve limitarsi a verificarne i presupposti. La discrezionalità tecnica, al contrario, non attiene alla scelta dell’interesse pubblico da perseguire, ma alla valutazione specialistica di un fatto secondo regole tecniche predeterminate. Essa, pur non configurando un potere libero, non è neppure riconducibile al modello vincolato: il vincolo non deriva dalla legge in sé, come accade nell’attività vincolata, bensì dai criteri specialistici cui la norma rinvia. L’amministrazione, infatti, non sceglie, ma valuta; e tale valutazione, pur rigidamente ancorata a parametri tecnici, può condurre a più esiti scientificamente plausibili, proprio perché le scienze non esatte ammettono margini di opinabilità. È in questo spazio intermedio (tra la scelta discrezionale e l’applicazione vincolata) che si colloca la discrezionalità tecnica¹⁵.

Questa ricostruzione sistematica trova un riscontro puntuale nella più recente giurisprudenza, che ha chiarito come il giudizio medico reso nell’ambito dei procedimenti relativi alla patente di guida costituisca un esempio paradigmatico di discrezionalità tecnica. In particolare, il Consiglio di Stato sez. I, 08 aprile 2025, n. 307, ha affermato che la determinazione medica adottata dalla pubblica amministrazione ai fini del rilascio o del rinnovo del titolo di guida riguarda l’accertamento di fatti valutabili attraverso il ricorso a scienze non esatte, caratterizzate da margini fisiologici di opinabilità e, dunque, suscettibili di diverse interpretazioni.

La discrezionalità tecnica presenta, a un primo sguardo, un profilo di apparente contraddittorietà. Da un lato, infatti, essa si fonda sull’applicazione di criteri e conoscenze

¹⁴ Ivi, p. 418.

¹⁵ M. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Accademia del diritto editrice, Roma, 2022-2023, pp. 416-417.

scientifiche riconosciuti, che orientano l'azione dell'amministrazione e ne limitano l'arbitrarietà; inoltre, poiché l'accertamento di fatti complessi può avvenire attraverso l'impiego di diversi criteri tecnici o scientifici ugualmente attendibili, l'amministrazione conserva un margine di scelta nella selezione e nell'applicazione del parametro valutativo più idoneo al caso concreto. Dall'altro lato, le scienze mediche non sono scienze esatte, ma discipline caratterizzate da margini fisiologici di incertezza e da esiti valutativi non sempre univoci. Come ha osservato il Consiglio di Stato, il giudizio medico della pubblica amministrazione riguarda “fatti rilevabili attraverso il ricorso a scienze che, per loro natura, sono incerte o non esatte, suscettibili, quindi, di diverse interpretazioni”.

L'apparente tensione tra vincolo tecnico e incertezza scientifica si risolve considerando che la discrezionalità tecnica non vincola l'amministrazione al risultato, bensì al metodo: la Commissione Medica Locale deve applicare i parametri normativi e clinici pertinenti, motivare secondo criteri scientificamente riconosciuti e seguire un percorso valutativo coerente, pur potendo giungere, entro tali limiti, a soluzioni diverse in ragione della complessità del caso concreto.

La particolare natura della discrezionalità tecnica esercitata dalla Commissione Medica Locale, caratterizzata dall'applicazione di criteri tecnico-scientifici e dalla possibilità di scegliere, tra più parametri valutativi attendibili, quello ritenuto più idoneo al caso concreto, rende centrale il tema della motivazione del giudizio medico-legale. Proprio perché la valutazione della CML si fonda su scienze non esatte e su apprezzamenti specialistici suscettibili di diverse interpretazioni, la motivazione rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione rende trasparente il percorso tecnico seguito e consente al cittadino di comprendere e, nel caso, contestare, le ragioni della decisione.

In questo senso, la giurisprudenza ha chiarito che la discrezionalità tecnica non attenua, ma anzi rafforza, l'esigenza di una motivazione puntuale e coerente, soprattutto nei casi in cui la Commissione adotti misure incidenti sulla sfera giuridica dell'interessato, come la riduzione della validità della patente. È proprio in tale prospettiva che si colloca la pronuncia del T.A.R. Latina, sez. II, 8 febbraio 2025, n. 79, la quale ha affermato che,

nell'ambito del procedimento di revisione della patente, la valutazione medica che comporti una riduzione della validità del titolo di guida deve essere sorretta da una congrua motivazione, da inserire non nella relazione medica trasmessa telematicamente alla Motorizzazione, bensì nella ricevuta di trasmissione consegnata all'interessato. Tale soluzione discende dall'art. 331 del d.P.R. 495/1992 e dalla circolare MIT n. 6942/2020, che attribuiscono alla ricevuta la funzione di documento destinato al destinatario e, dunque, di strumento di garanzia e di eventuale impugnazione.

La sentenza evidenzia come la motivazione non sia un adempimento formale, ma un elemento sostanziale del giudizio tecnico: essa deve esplicitare le ragioni cliniche, diagnostiche o prognostiche che giustificano la scelta della Commissione, evitando automatismi o riduzioni standardizzate della validità del titolo. In assenza di tale motivazione, il provvedimento risulta illegittimo, poiché impedisce al cittadino di verificare l'attendibilità dell'apprezzamento tecnico e di esercitare pienamente il proprio diritto di difesa. Un'ulteriore conferma dell'essenzialità della motivazione nel giudizio tecnico della Commissione Medica Locale proviene dalla recente sentenza del T.A.R. Lazio, sez. III, 30 maggio 2025, n. 10593, che ha annullato un provvedimento della CML proprio per la totale assenza di motivazione a sostegno della riduzione della validità della patente.

La vicenda trae origine da un episodio di guida in stato di ebbrezza, a seguito del quale il Prefetto aveva disposto la sospensione cautelare della patente e l'obbligo di sottoporsi a visita medica. Tale sospensione è stata successivamente annullata dal Giudice di Pace, ma l'obbligo di revisione ai sensi dell'art. 128 C.d.S. è stato confermato in ragione dei dubbi sulla persistenza dei requisiti psico-fisici.

All'esito della visita, la CML ha attestato il possesso dei requisiti psicofisici per la guida, ma ha contestualmente ridotto la validità della patente a un solo anno, rispetto alla scadenza originaria fissata al 2028. Il ricorrente ha impugnato tale determinazione lamentando la violazione dell'art. 331, comma 2, d.P.R. 495/1992, dell'art. 3 l. 241/1990 e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, poiché né l'attestazione finale né il certificato medico presupposto contenevano alcuna motivazione idonea a giustificare la

riduzione della validità. Il TAR ha accolto il motivo, rilevando che “né l’attestazione finale [...] né il presupposto certificato medico [...] indicano le motivazioni per le quali è stata prevista una validità limitata della patente di guida del ricorrente”, integrando così una violazione diretta dell’art. 331, comma 2, il quale stabilisce che «se il medico accertatore (...) prevede una conferma di validità del documento per un termine inferiore a quello ordinariamente previsto dall’articolo 126 del codice, rilascia all’interessato un’attestazione adeguatamente motivata avverso la quale è ammesso ricorso nei modi consentiti dall’ordinamento».

Il Collegio ha ribadito che la verifica dei requisiti psico-fisici costituisce espressione di discrezionalità tecnica, fondata su cognizioni medico-specialistiche e proprio perché si tratta di un giudizio tecnico, esso deve essere sorretto da una motivazione chiara, individualizzata e coerente, che consenta di comprendere il percorso valutativo seguito e di verificare la correttezza dell’apprezzamento clinico. Il TAR ha quindi annullato l’attestazione della CML e il duplicato della patente con la nuova scadenza, precisando che spetta alla Commissione rieditare il potere e determinare nuovamente la validità del titolo, nel rispetto dell’obbligo motivazionale.

La sentenza conferma, dunque, che la motivazione costituisce il fulcro del giudizio tecnico della CML: essa non è un elemento accessorio, ma lo strumento che garantisce trasparenza, verificabilità e tutela effettiva dell’interessato, soprattutto nei casi in cui la Commissione incida sulla durata del titolo abilitativo attraverso valutazioni cliniche non univoche. Alla luce di tali considerazioni, risulta evidente come la motivazione rappresenti un elemento imprescindibile del giudizio tecnico della Commissione Medica Locale, soprattutto quando l’esito dell’accertamento incide in senso restrittivo sulla posizione giuridica dell’interessato. Sebbene l’obbligo di motivazione sussista indipendentemente dalla natura dell’attività amministrativa esercitata, esso assume un rilievo significativo nell’ambito della discrezionalità tecnica, in ragione dell’opinabilità degli esiti della valutazione. Ne consegue, che l’amministrazione deve esplicitare in modo chiaro le ragioni cliniche e istruttorie che giustificano eventuali limitazioni, così da consentire al cittadino di comprendere la decisione e di esercitare un’effettiva tutela.

In questa prospettiva, diventa essenziale soffermarsi sulla disciplina dell'attestazione rilasciata all'esito dell'accertamento dei requisiti psicofisici, la quale distingue nettamente tra esiti favorevoli ed esiti limitativi o negativi, individuando solo per questi ultimi un obbligo normativo di motivazione. Tale distinzione costituisce il punto di equilibrio tra le esigenze di semplificazione amministrativa e la necessità di garantire un adeguato livello di trasparenza e protezione nei casi in cui la valutazione della CML produca effetti pregiudizievoli.

La disciplina dell'attestazione, infatti, si fonda su una distinzione fondamentale. L'art. 331, comma 2, d.P.R. 495/1992 prevede espressamente l'obbligo di rilasciare all'interessato un'"attestazione adeguatamente motivata" nei casi in cui il giudizio della Commissione Medica Locale comporti un effetto sfavorevole, come la non idoneità o la conferma della validità della patente per un periodo inferiore a quello ordinario. La *ratio* della norma è chiara: garantire al cittadino la piena conoscibilità delle ragioni cliniche e tecnico-valutative che hanno condotto alla decisione, così da consentirgli di attivare, se necessario, i rimedi amministrativi e giurisdizionali previsti dall'ordinamento.

Diversa è la situazione in caso di idoneità piena, per la quale non sussiste un obbligo normativo di motivazione. Trattandosi di un esito favorevole, che non incide negativamente sulla sfera giuridica dell'interessato, non emerge un'esigenza di tutela analoga a quella richiesta nei casi in cui la valutazione medica comporti effetti limitativi. Quando, invece, l'idoneità è accompagnata da prescrizioni, adattamenti o da una riduzione della validità della patente, l'esito, pur formalmente positivo, assume natura restrittiva. In tali ipotesi, la decisione incide in modo significativo sull'esercizio del diritto di guida e richiede, pertanto, un adeguato supporto motivazionale. Ne deriva la necessità che l'interessato sia posto nelle condizioni di conoscere le ragioni tecnico-valutative sottese al giudizio espresso, così da poter esercitare in modo effettivo le proprie prerogative partecipative e difensive, anche alla luce della natura tecnico-discrezionale della valutazione medico-legale¹⁶.

¹⁶ Sul punto, v. Cons. Stato, sez. atti norm., 28 dicembre 2018, n. 2955, che sottolinea la necessità di consegnare all'interessato un'attestazione motivata nonostante la trasmissione telematica dell'esito;

In definitiva, l'attestazione motivata costituisce uno strumento di garanzia che opera in presenza di esiti negativi o limitativi, mentre non è richiesta per l'idoneità piena. Tale distinzione riflette un equilibrio tra l'esigenza di semplificazione amministrativa e la necessità di assicurare al cittadino un adeguato livello di trasparenza e tutela nei casi in cui la valutazione medico-legale incida in senso restrittivo sulla possibilità di conseguire o mantenere il titolo abilitativo alla guida.

Chiarita la funzione della motivazione e il suo ruolo essenziale nel rendere trasparente il giudizio tecnico della Commissione Medica Locale, il passo successivo è comprendere che cosa può fare il giudice di fronte a queste valutazioni. La discrezionalità tecnica, infatti, non è sottratta in assoluto al controllo giurisdizionale: diventa quindi necessario analizzare quali margini di intervento siano riconosciuti al giudice amministrativo e quali, invece, restino riservati all'amministrazione in ragione della natura specialistica del giudizio medico-legale.

In questa prospettiva, risulta particolarmente significativa la recente sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 30 ottobre 2024, n. 360, che, nonostante sia riferita al giudizio di idoneità tecnica formulato dagli Uffici della Motorizzazione Civile, enuncia principi di carattere generale pienamente applicabili anche alle valutazioni medico-legali delle Commissioni Mediche Locali. Il Collegio afferma che la discrezionalità tecnica, sebbene in linea di principio sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, il quale “in particolare, non potrebbe sostituire la propria personale opinione o il proprio personale giudizio tecnico a quello formulato dalla competente amministrazione”, resta tuttavia sindacabile quando risulti affetta da vizi macroscopici di irragionevolezza, irrazionalità, illogicità, arbitrarietà o travisamento dei fatti, ossia da difetti talmente evidenti da poter essere colti anche senza specifiche competenze tecniche. Tale controllo richiede, come sottolineato dal TAR, che il provvedimento sia assistito da una “motivazione adeguata in relazione alle peculiarità del relativo procedimento e alla maggiore o minore complessità delle valutazioni compiute”. Quindi, l'impostazione accolta dal TAR Trieste si inserisce

nonché T.A.R. Lazio, Latina, sez. II, 8 febbraio 2025, n. 79, che precisa come tale motivazione debba essere inserita nella ricevuta di trasmissione della relazione medica.

in un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, che qualifica il giudizio della Commissione Medica Locale come espressione di discrezionalità tecnica, sottratta al sindacato di merito e sindacabile solo per vizi macroscopici¹⁷.

Chiarito che il giudice amministrativo non può sostituire il proprio giudizio tecnico a quello della Commissione Medica Locale, occorre individuare in modo puntuale i profili effettivamente sindacabili. L'orientamento giurisprudenziale è costante nel ritenere che il sindacato del giudice abbia natura estrinseca e si concentri sulla verifica della correttezza logica e formale del procedimento valutativo seguito dall'organo tecnico.

Il sindacato del giudice sulla discrezionalità tecnica consiste nel controllo esercitato su attività amministrative fondate su valutazioni specialistiche, rispetto alle quali non esiste un'unica soluzione necessitata, ma una pluralità di esiti possibili. Proprio in ragione del carattere opinabile di tali valutazioni, il giudice non può sostituirsi all'amministrazione, ma può verificarne la correttezza mediante un controllo esterno¹⁸, volto ad accertare la coerenza logica, la ragionevolezza, la completezza dell'istruttoria e l'assenza di errori manifesti o di travisamenti dei fatti¹⁹.

Il controllo giurisdizionale esercitato dal giudice amministrativo sui provvedimenti della Commissione Medica Locale si articola, come evidenziato anche dalla giurisprudenza più recente, tra cui la già richiamata sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 30 ottobre 2024, n. 360, attraverso il riferimento alle figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

¹⁷ In tal senso, v. Cons. Stato, sez. V, 11 settembre 2025, n. 7286, che limita il sindacato del giudice ai soli casi di manifesta irragionevolezza o travisamento dei fatti; TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 28 aprile 2025, n. 358, che qualifica il rinnovo con validità limitata come accertamento tecnico-discrezionale sindacabile solo per manifesta illogicità; TAR Lazio, Roma, sez. III, 9 giugno 2022, n. 7483, che ribadisce l'insindacabilità nel merito delle valutazioni medico-specialistiche della CML, salvo irragionevolezza, incongruità, inattendibilità o vizi logici.

¹⁸ Per sindacato c.d. intrinseco si intende una forma di controllo più penetrante sulla discrezionalità tecnica, che consente al giudice di scrutinare anche l'attendibilità e la correttezza tecnico-scientifica della valutazione amministrativa. Tale sindacato, tuttavia, non si traduce in una sostituzione del giudice all'amministrazione, restando fermo il limite del divieto di sindacato di merito.

¹⁹ M. FRATINI, *op. cit.*, pp. 433- 441.

Quest'ultimo costituisce il principale vizio dell'atto amministrativo connesso all'esercizio della discrezionalità, e si configura nelle ipotesi in cui il potere sia utilizzato in modo distorto rispetto alla funzione per la quale è stato attribuito dall'ordinamento.

In particolare, l'eccesso di potere costituisce il vizio tipico della scelta discrezionale, che si manifesta quando l'amministrazione esercita il potere in modo non conforme ai canoni di logicità, coerenza, proporzionalità e adeguatezza, secondo un'elaborazione giurisprudenziale consolidata. Esso si manifesta quando l'amministrazione esercita il potere in modo distorto rispetto alla funzione assegnata dall'ordinamento, dando luogo a un uso scorretto della discrezionalità²⁰.

Tra le forme attraverso cui si manifesta l'eccesso di potere, lo sviamento di potere rappresenta la figura originaria, tradizionalmente intesa come utilizzo del potere per un fine diverso da quello prefissato dalla legge. Tuttavia, la categoria non si esaurisce in tale ipotesi, poiché nella prassi l'eccesso di potere emerge prevalentemente attraverso le c.d. figure sintomatiche elaborate dalla giurisprudenza, quali il travisamento dei fatti, il difetto di istruttoria e l'illogicità o perplessità della motivazione. Lo sviamento ricorre quando l'amministrazione, pur agendo nell'ambito delle proprie competenze, persegue finalità diverse da quelle imposte dalla norma attributiva del potere, determinando una deviazione funzionale dell'azione amministrativa. Trattandosi di un vizio non tipizzato dal legislatore, la giurisprudenza ne ha progressivamente individuato la sussistenza attraverso una serie di indici sintomatici, idonei a rivelare in via indiretta l'uso scorretto della discrezionalità amministrativa.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale, il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio della discrezionalità si estende alla verifica di una serie di indici sintomatici, tra i quali assumono particolare rilievo l'illogicità manifesta, l'irragionevolezza, il travisamento dei fatti, il difetto di istruttoria e il difetto di motivazione. Nel dettaglio, l'illogicità manifesta emerge in presenza di evidenti incongruenze interne al provvedimento, come nel caso di una contraddizione tra motivazione e dispositivo o di affermazioni tra loro incompatibili all'interno dell'atto. Più in generale, essa riflette un

²⁰ GIOVAGNOLI R., *Compendio di diritto amministrativo*, V ed., Torino, ITA Edizioni, 2025, p. 564.

vizio del percorso logico seguito dall'amministrazione nella formazione della decisione, tale da renderla incoerente sul piano argomentativo. L'irragionevolezza attiene invece alla non coerente correlazione tra la decisione amministrativa e il complesso dei fatti accertati e degli interessi coinvolti. Essa si manifesta soprattutto nei casi in cui l'azione pubblica risulti sproporzionata o non adeguata rispetto al fine perseguito, oppure non sorretta da una corretta valutazione delle circostanze concrete, secondo i canoni di idoneità, necessità e proporzionalità. Il travisamento dei fatti ricorre allorché il provvedimento si fonda su una rappresentazione della realtà non corrispondente al vero, attribuendo esistenza a circostanze in realtà inesistenti o, al contrario, ignorando elementi fattuali effettivamente sussistenti. Il difetto di istruttoria riguarda l'incompletezza dell'attività di accertamento, che impedisce all'amministrazione di acquisire un quadro conoscitivo adeguato e completo della fattispecie concreta, con conseguente compromissione della correttezza della decisione adottata. Il difetto di motivazione, infine, riguarda l'insufficiente esplicitazione delle ragioni poste a fondamento della scelta discrezionale, tale da non consentire la ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito dall'amministrazione²¹.

Si tratta, dunque, di un sindacato che non investe il merito clinico della valutazione, ma la sua razionalità complessiva, la sua coerenza interna e la sua aderenza ai dati istruttori. Solo in presenza di tali vizi il giudice può intervenire, annullando il giudizio della Commissione e imponendo una riedizione dell'istruttoria.

Infatti, questo passaggio viene messo in risalto dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 11 settembre 2025, n. 7286. La vicenda trae origine dal giudizio di non idoneità alla guida espresso dalla Commissione Medica Locale di Firenze nei confronti del ricorrente, fondato sull'assunzione di buprenorfina tramite cerotto transdermico in associazione con altri farmaci ad azione sul sistema nervoso centrale, quali pregabalin e duloxetina. Il provvedimento veniva adottato in applicazione del punto F.1 dell'Allegato III al d.lgs. n. 59 del 2011, che esclude il rilascio o il rinnovo della patente in caso di uso di sostanze psicotrope o stupefacenti. Il TAR Toscana, adito in primo grado, annullava il giudizio

²¹ M. FRATINI, *op. cit.*, pp. 732 - 736.

della Commissione ritenendo l'istruttoria incompleta sotto diversi profili, con particolare riferimento alla mancata adeguata qualificazione della natura della buprenorfina, alla stabilità della terapia e alla sua incidenza concreta sulle capacità di guida, nonché alla mancata valutazione dell'associazione farmacologica e degli accertamenti funzionali richiesti.

Il Consiglio di Stato, investito della controversia, ha riformato tale decisione riaffermando i limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni delle Commissioni Mediche Locali. Il Collegio ha ribadito che tali valutazioni costituiscono espressione di discrezionalità tecnico-scientifica e, come tali, sono sottratte a un sindacato che si traduca in una revisione del merito clinico. Il giudice amministrativo, infatti, non può entrare nel contenuto tecnico dei dati medici né sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'organo competente, essendo il suo controllo limitato alla verifica esterna della legittimità dell'esercizio del potere.

In particolare, il sindacato giurisdizionale può estendersi esclusivamente alla verifica della coerenza logico-argomentativa del procedimento valutativo, della completezza dell'istruttoria e dell'assenza di errori macroscopici, quali illogicità manifeste o travisamenti dei fatti, senza tuttavia poter incidere sul merito delle valutazioni clinico-scientifiche sottese al giudizio di idoneità. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato ha ritenuto che il TAR avesse oltrepassato tali limiti, sostituendo la propria valutazione tecnico-sanitaria a quella della Commissione, la quale aveva correttamente applicato il punto F.1 dell'Allegato III, che prevede un divieto di rilascio o rinnovo della patente in presenza di uso di sostanze psicotrope o stupefacenti. È stato inoltre evidenziato che la buprenorfina, anche nella forma transdermica, rientra tra gli oppioidi stupefacenti e che la sua assunzione in associazione con ulteriori farmaci ad azione centrale giustificava, in un'ottica di tutela anticipata della sicurezza stradale, il giudizio di non idoneità.

La pronuncia conferma così un'impostazione ormai consolidata, secondo cui il controllo del giudice amministrativo non riguarda il merito clinico delle valutazioni medico-legali, ma si concentra esclusivamente sulla correttezza dell'esercizio del potere amministrativo, che deve risultare logicamente coerente, e completo nell'istruttoria e immune da errori

macroscopici, senza mai trasformarsi in una rivalutazione autonoma dei dati scientifici posti a fondamento della decisione.

Il Consiglio di Stato ha tuttavia riformato tale decisione, riaffermando che le valutazioni della Commissione Medica Locale costituiscono espressione di discrezionalità tecnico-scientifica e non possono essere oggetto di un sindacato sostitutivo da parte del giudice amministrativo. Quest'ultimo è infatti limitato a un controllo esterno di legittimità, volto a verificare la coerenza logico-argomentativa del procedimento, la completezza dell'istruttoria e l'assenza di errori macroscopici, quali illogicità manifeste o travisamenti dei fatti.

Nel caso di specie, il Consiglio di Stato ha escluso la sussistenza di tali vizi, ritenendo corretta l'applicazione della disciplina normativa e la riconducibilità della buprenorfina tra le sostanze psicotrope rilevanti ai fini dell'idoneità alla guida. La pronuncia conferma così il principio secondo cui il sindacato del giudice amministrativo non può mai tradursi in una rivalutazione del merito clinico della decisione, dovendo invece arrestarsi alla verifica della sua razionalità complessiva e della correttezza dell'iter istruttorio seguito. In definitiva, la Commissione Medica Locale esercita un potere connotato da discrezionalità tecnica che attiene alla valutazione di fatti complessi e che impone l'applicazione di criteri scientifici specialistici e un'istruttoria completa e individualizzata ed è distinta sia dall'attività vincolata sia dalla discrezionalità amministrativa in senso proprio, poiché riguarda una fase preliminare di accertamento tecnico, funzionale alla successiva applicazione della norma. Tale struttura comporta che il giudizio medico-legale sia sindacabile dal giudice amministrativo solo nei limiti esterni della ragionevolezza e della coerenza logico-istruttoria, fermo restando che, in sede di giudizio di legittimità, è comunque preclusa al giudice ogni forma di rivalutazione del merito clinico. Ne deriva un sistema nel quale la motivazione assume funzione centrale di garanzia, in quanto strumento di trasparenza e di controllo, idoneo a rendere verificabile l'iter valutativo e a consentire un effettivo esercizio della tutela giurisdizionale.

4. Tutela del privato e bilanciamento degli interessi: sicurezza stradale vs libertà individuale

Il sistema delineato in materia di idoneità alla guida si colloca al crocevia tra la tutela della sicurezza della circolazione stradale e la salvaguardia della sfera giuridica individuale, in particolare della libertà di circolazione e di autodeterminazione del soggetto. In tale ambito, la giurisprudenza amministrativa ha progressivamente chiarito come il potere esercitato dall'amministrazione, pur connotato da discrezionalità tecnica, sia strutturalmente orientato in chiave preventiva, con una tendenziale prevalenza dell'interesse pubblico alla sicurezza.

Si è affermato, in particolare, che le misure di revisione della patente non hanno natura sanzionatoria, ma assolvono a una funzione preventiva volta alla sicurezza della circolazione stradale, potendo essere adottate anche in presenza di meri dubbi sulla persistenza dei requisiti psicofisici richiesti per la guida. Emblematica è, in tal senso, la giurisprudenza che ha ritenuto legittima l'attivazione del procedimento di verifica anche in assenza di un collegamento diretto tra il fatto accertato e l'attività di guida, valorizzando una logica preventiva ampia e anticipata, volta a intercettare situazioni potenzialmente idonee a compromettere la sicurezza della circolazione. In questa direzione si colloca, tra le altre, la decisione del Consiglio di Stato, sez. V, 15 aprile 2025, n. 3232, che ha ritenuto sufficiente il sospetto consumo di sostanze stupefacenti, pur in assenza di guida, a giustificare l'insorgenza del dubbio sull'idoneità psicofisica e, conseguentemente, l'attivazione della procedura di revisione.

Analoga impostazione emerge nelle pronunce che, in presenza di condizioni cliniche o terapeutiche potenzialmente incidenti sull'idoneità alla guida, riconoscono la prevalenza dell'interesse pubblico alla sicurezza stradale anche in assenza di sintomi evidenti. In tal senso, il Consiglio di Stato, sez. V, 11 settembre 2025, n. 7286, ha affermato la legittimità del diniego di rinnovo della patente in caso di terapia con farmaci oppioidi associati ad altre sostanze attive sul sistema nervoso centrale.

Tale orientamento evidenzia come il giudizio della Commissione Medica Locale non si fondi su una verifica meramente attuale dell'inidoneità, ma anche su una valutazione prognostica, finalizzata alla prevenzione di situazioni di rischio per la sicurezza della

circolazione. In questa prospettiva, l'assunzione di sostanze farmacologiche idonee a incidere sulle capacità cognitive o reattive del conducente assume rilievo non solo quando abbia già prodotto effetti concreti, ma anche quando sia potenzialmente idonea a comprometterle, giustificando un intervento anticipato dell'amministrazione.

Ne deriva che la limitazione o il diniego del titolo abilitativo alla guida trova fondamento nell'esigenza di tutela della collettività, rispetto alla quale l'interesse individuale alla mobilità recede, nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, a fronte di un rischio anche soltanto potenziale per la sicurezza stradale.

Tuttavia, la stessa giurisprudenza evidenzia come tale prevalenza non assuma carattere assoluto, ma sia controbilanciata da una serie di garanzie procedurali e sostanziali poste a tutela del privato. In primo luogo, il bilanciamento tra interessi si realizza in concreto attraverso l'adozione di misure proporzionate e graduate, come nel caso del rinnovo della patente con validità limitata nel tempo. In tal senso, il T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 28 aprile 2025, n. 358, ha riconosciuto la legittimità di una validità temporale ridotta della patente quale espressione di un giudizio tecnico-discrezionale fondato anche su valutazioni prognostiche, finalizzato a bilanciare l'interesse del privato con quello della sicurezza pubblica mediante un sistema di controlli progressivi.

In secondo luogo, assume rilievo il divieto di automatismi: l'amministrazione non può fondare le proprie determinazioni su presunzioni astratte o su meri fatti storici privi di un effettivo collegamento con l'idoneità alla guida, ma deve procedere a una valutazione concreta e individualizzata. In tal senso, il T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 29 ottobre 2010, n. 33083, ha annullato un provvedimento di revisione fondato esclusivamente sull'avvenuto coinvolgimento in un sinistro, in assenza di elementi idonei a far emergere un dubbio ragionevole sulla capacità di guida, evidenziando come l'interesse pubblico non possa essere perseguito attraverso meccanismi automatici e sganciati dalla realtà fattuale.

Il principale strumento attraverso cui si realizza tale bilanciamento è, tuttavia, rappresentato dall'obbligo di motivazione, che assume una funzione di garanzia rafforzata. La necessità di rendere esplicite le ragioni sottese alla decisione amministrativa si impone con particolare intensità nei casi in cui l'amministrazione adotti

misure limitative, anche solo parziali, dell' idoneità alla guida. È stato così affermato che la riduzione della validità temporale della patente, pur in presenza di un giudizio positivo sull' idoneità psicofisica, deve essere sorretta da una motivazione puntuale e specifica. In tal senso, il T.A.R. Lazio, Roma, sez. III quater, 30 maggio 2025, n. 10593, ha annullato il provvedimento della Commissione Medica Locale per carenza di motivazione in ordine alla limitazione temporale imposta.

In questo contesto si inserisce anche l' indirizzo volto a garantire la piena conoscibilità delle valutazioni medico-legali, quale presupposto per l' effettivo esercizio del diritto di difesa. Il Consiglio di Stato, atti normativi, 28 dicembre 2018, n. 2955, ha infatti evidenziato l' opportunità che l' attestazione rilasciata all' esito della visita medica sia adeguatamente motivata e consegnata all' interessato, al fine di consentirgli la tutela dei propri interessi.

Ne deriva un modello nel quale la sicurezza stradale, pur assumendo una posizione di primario rilievo, non legittima un esercizio incontrollato del potere amministrativo, ma si inserisce in un sistema di garanzie che trova il proprio punto di equilibrio nella trasparenza del procedimento e nella verificabilità delle scelte amministrative. In tale quadro, il bilanciamento tra interesse pubblico e diritti individuali si realizza non tanto attraverso una rigida delimitazione dei poteri, quanto mediante la loro "procedimentalizzazione", che affida alla motivazione e al controllo giurisdizionale il compito di assicurare la tenuta complessiva del sistema.

In definitiva, il sistema delineato dalla giurisprudenza in materia di idoneità alla guida si fonda su un equilibrio non statico, ma dinamico, tra l' esigenza di tutela della sicurezza stradale e la salvaguardia delle posizioni giuridiche del privato. La centralità attribuita alla funzione preventiva del potere amministrativo non si traduce, infatti, in una compressione indiscriminata delle garanzie individuali, ma si esplica entro confini segnati dai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguata motivazione. In tale prospettiva, la discrezionalità tecnica della Commissione Medica Locale e degli organi amministrativi competenti si giustifica esclusivamente nella misura in cui risulti sorretta da un' istruttoria completa e da un percorso valutativo verificabile, idoneo a rendere controllabile l' esercizio del potere. Il punto di equilibrio tra i contrapposti interessi si

realizza dunque attraverso strumenti che assicurano la gradualità e la personalizzazione delle misure adottate, evitando automatismi e garantendo un sindacato effettivo sulla correttezza dell'azione amministrativa. In tal senso, la motivazione e la trasparenza del procedimento non assumono una valenza meramente formale, ma costituiscono il presidio sostanziale attraverso cui si rende effettivo il controllo giurisdizionale e si preserva la coerenza complessiva del sistema.

CONCLUSIONI

L'analisi svolta ha consentito di ricostruire in modo sistematico la disciplina della patente di guida nel diritto amministrativo, mettendo in luce la sua natura di titolo abilitativo funzionalmente orientato alla tutela della sicurezza della circolazione stradale. Attraverso l'esame della sua evoluzione normativa, dei requisiti di accesso e dei poteri che incidono sul suo mantenimento, è emerso come la patente non costituisca un semplice titolo statico, ma un istituto dinamico, soggetto a verifiche continue da parte dell'amministrazione.

In particolare, è stato evidenziato come il sistema della patente si collochi all'interno di un più ampio bilanciamento tra la libertà di circolazione e le esigenze di sicurezza pubblica. La distinzione, chiarita dalla giurisprudenza costituzionale, tra libertà di circolazione ex art. 16 Cost. e diritto alla guida ha permesso di ricondurre quest'ultimo nell'alveo delle attività soggette ad autorizzazione amministrativa, confermando la piena legittimità dei limiti e dei controlli imposti dall'ordinamento.

Su tale base si inserisce l'intero sistema dei requisiti fisici, psichici e morali richiesti per il conseguimento e il mantenimento della patente, che non si esauriscono in una valutazione iniziale, ma si proiettano nel tempo attraverso meccanismi di verifica successiva. Proprio questa dimensione dinamica giustifica l'esistenza di poteri amministrativi incidenti sul titolo, quali sospensione, revoca e revisione.

L'analisi dei poteri dell'amministrazione ha tuttavia evidenziato come tali strumenti, pur essendo funzionali alla tutela della sicurezza stradale, non possano essere esercitati in modo automatico o standardizzato. Essi devono infatti rispettare i principi di proporzionalità, ragionevolezza e adeguata istruttoria, che rappresentano limiti essenziali all'esercizio della discrezionalità amministrativa.

In particolare, la revisione della patente si è rivelata l'istituto maggiormente emblematico delle tensioni tra esigenze preventive e garanzie del privato. Qualificata dalla giurisprudenza come misura cautelare e preventiva, essa è attivabile in presenza di un dubbio circa la permanenza dei requisiti di idoneità alla guida. Proprio tale presupposto, tuttavia, richiede un'attenta verifica in concreto. Dall'analisi svolta è emerso che il dubbio non può essere inteso come una mera supposizione o un generico sospetto dell'amministrazione, ma deve presentarsi come serio, concreto e adeguatamente motivato, fondato su elementi oggettivi idonei a porre effettivamente in discussione la permanenza dell'idoneità alla guida. Esso assume pertanto la funzione di presupposto

giustificativo dell'intervento amministrativo e deve essere sorretto da un'istruttoria accurata e da una motivazione che renda chiaramente percepibile il collegamento tra il fatto verificatosi e la possibile inidoneità del conducente. Diversamente, la revisione rischierebbe di trasformarsi in un meccanismo automatico conseguente al semplice verificarsi di determinati eventi, perdendo la propria natura cautelare e assumendo, nella prassi, caratteri impropriamente afflittivi.

Analoghe considerazioni valgono per i poteri di sospensione e revoca, i quali, pur differenziandosi per natura e funzione (sanzionatoria o cautelare), si inseriscono in un sistema unitario che deve sempre essere interpretato alla luce dei principi costituzionali di legalità, proporzionalità e tutela dell'affidamento del privato. Anche nei casi in cui l'intervento dell'amministrazione appaia vincolato, permane infatti l'esigenza di garantire un accertamento effettivo e non meramente formale dei presupposti.

In definitiva, lo studio ha mostrato come la disciplina della patente di guida rappresenti un punto di equilibrio particolarmente significativo tra libertà individuali e interessi pubblici primari. L'intervento amministrativo, lungi dall'essere espressione di un potere discrezionale illimitato, si configura come uno strumento funzionale alla prevenzione del rischio e alla tutela della collettività, ma deve essere costantemente bilanciato con le garanzie del singolo.

Da ciò emerge la necessità che l'esercizio dei poteri incidenti sulla patente si mantenga sempre entro una logica di effettiva individualizzazione della decisione amministrativa, evitando automatismi e assicurando una motivazione concreta e coerente. Solo in questo modo il sistema può realizzare pienamente la propria funzione: garantire la sicurezza della circolazione senza comprimere oltre il necessario la posizione giuridica del privato.

BIBLIOGRAFIA

DOTTRINA

ALIUÒ G., *Revoca della patente di guida: dagli automatismi alla discrezionalità* (nota a Corte cost., 27 maggio 2020, n. 99), in *Rivista di polizia*, 2020.

BENIGNI R., *Le nuove disposizioni sul rinnovo della patente scaduta da oltre 5 anni*, in *Archivio giuridico della circolazione dell'assicurazione e della responsabilità*, 2022.

CARRATO A., *La revoca della patente ai sensi dell'art. 120 c.d.s. non può più essere disposta in via automatica*, in *Archivio giuridico della circolazione dell'assicurazione e della responsabilità*, 2018.

CERBO P., *Sospensione e revoca della patente in relazione ai reati stradali*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2020.

DI GIOIA V., *I criteri di determinazione della durata della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida*, in *Archivio giuridico della circolazione dell'assicurazione e della responsabilità*, 2022.

FRATINI M., *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Roma, Accademia del Diritto Editrice, 2022-2023.

GIOVAGNOLI R., *Compendio di diritto amministrativo*, Torino, ITA Edizioni, 2025.

IUDICA G., *Brevi note in tema di riparto di giurisdizione e revoca della patente di guida* (note a margine dell'ord. S.U. 19.11.2020 n. 26391), in *federalismi.it*, 2021.

MERCURIO I., GAMBELUNGHE C., LANCIA M., NICOLETTI A., VESPASIANI A., CAPANO D., BACCI M., *Accertamento dell'idoneità psicofisica alla guida in seguito a sospensione della patente per violazione dell'art. 187 C.d.S.: aspetti operativi e medico-legali*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2021.

PASCUCCI F., *L'art. 219, comma 3-ter, del codice della strada e la questione della data di decorrenza del termine per il conseguimento della nuova patente di guida*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2024.

RIGANO F., TERZI M., *Lineamenti dei diritti costituzionali*, vol. I, Milano, 2021.

RIZZI N., *Gli interessi pubblici della circolazione stradale nello spettro della tutela costituzionale e amministrativa*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 1979.

SERRA G., *Il riparto di giurisdizione e i provvedimenti amministrativi in tema di patenti di guida: dai "massimi sistemi" al "diritto di strada"*, in *federalismi.it*, 2020.

TERRASI G., BAIONA M., *La patente di guida*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 1994.

VICOLI D., *L'illegalità della sanzione amministrativa di tipo punitivo scardina il giudicato: il caso della revoca della patente di guida*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021.

ZUFFADA E., *Revoca prefettizia della patente e stupefacenti: profili di incostituzionalità*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018.

NORMATIVA

Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice della strada.

D.M. 30 novembre 2010.

Direttiva del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 6942 del 22 ottobre 2020.

D.lgs. 18 aprile 2011, n. 59, Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE relative alla patente di guida.

GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale

Corte costituzionale, 14 febbraio 1962, n. 6.

Corte costituzionale, 16 dicembre 2016, n. 274.

Corte costituzionale, 9 febbraio 2018, n. 22.

Corte costituzionale, 27 maggio 2020, n. 99.

Corte costituzionale, 21 dicembre 2022, n. 266.

Corte costituzionale, 26 ottobre 2023, n. 194.

Corte costituzionale, 28 marzo 2024, n. 52.

Corte di cassazione

Cassazione civile, sez. III, 14 giugno 2006, n. 13762.

Cassazione civile, sez. VI, 15 dicembre 2016, n. 25870.

Cassazione civile, sez. II, 5 ottobre 2020, n. 21266.

Cassazione civile, sez. II, 5 febbraio 2024, n. 3245.

Cassazione civile, sez. II, 1° febbraio 2025, n. 2430.

Corte dei conti

Corte dei conti, sez. contr., 11 luglio 1994, n. 45.

Consiglio di Stato

Consiglio di Stato, sez. VI, 25 maggio 2010, n. 3276.

Consiglio di Stato, sez. VI, 20 dicembre 2012, n. 6570.

Consiglio di Stato, sez. IV, 3 ottobre 2018, n. 5682.

Consiglio di Stato, 28 dicembre 2018, n. 2955.

Consiglio di Stato, sez. V, 3 marzo 2021, n. 1807.

Consiglio di Stato, sez. V, 12 novembre 2021, n. 7548.

Consiglio di Stato, sez. V, 25 ottobre 2022, n. 9113.

Consiglio di Stato, sez. III, 4 aprile 2023, n. 3441.

Consiglio di Stato, sez. V, 23 ottobre 2024, n. 8489.

Consiglio di Stato, sez. I, 8 aprile 2025, n. 307.

Consiglio di Stato, sez. V, 15 aprile 2025, n. 3232.

Consiglio di Stato, sez. V, 11 settembre 2025, n. 7286.

Tribunali Amministrativi Regionali

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 29 ottobre 2010, n. 33083.

T.A.R. Valle d'Aosta, sez. I, 9 febbraio 2016, n. 7.

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 1° agosto 2017, n. 1333.

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 27 settembre 2021, n. 9941.

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 9 giugno 2022, n. 7483.

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 20 luglio 2022, n. 11179.

T.A.R. Toscana, Firenze, sez. II, 3 agosto 2023, n. 812.

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 30 ottobre 2024, n. 360.

T.A.R. Trento, sez. I, 24 marzo 2025, n. 62.

T.A.R. Latina, sez. II, 8 febbraio 2025, n. 79.

T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 28 aprile 2025, n. 358.

T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 29 aprile 2025, n. 1425.

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 30 maggio 2025, n. 10593.

T.A.R. Trieste, sez. I, 6 giugno 2025, n. 239.