

Pubblicato il 11/09/2025

N. 07286/2025REG.PROV.COLL.
N. 09790/2024 REG.RIC.
N. 00337/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9790 del 2024, proposto da Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Motorizzazione Civile Territoriale di Firenze, Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Commissione Medica Locale Firenze, non costituita in giudizio;

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Sanchini, Tommaso Baricchi, con domicilio eletto presso lo studio Paolo Sanchini in Firenze, via G. Richa 56;

nei confronti

Azienda Usl Toscana Centro, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Letizia D'Urzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 337 del 2025, proposto da Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Centro, in persona del legale rappresentante

pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Letizia D'Urzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

nei confronti

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero della Salute, Ufficio Motorizzazione Civile Firenze, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

quanto al ricorso n. 9790 del 2024:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 1357/2024, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 337 del 2025:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (sezione Seconda) n. 1357/2024, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio della Azienda Usl Toscana Centro, di -OMISSIS-, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero della Salute e dell'Ufficio Motorizzazione Civile Firenze;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 giugno 2025 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Baricchi e D'Urzo e dato atto, altresì, del deposito della richiesta di passaggio in decisione senza la preventiva discussione, ai sensi del Protocollo d'intesa del 10 gennaio 2023, da parte dell'avvocato dello Stato Lipari;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Sig. -OMISSIS-ha subito la perdita funzionale dell'arto superiore sinistro conseguente all'avulsione del plesso brachiale. Nel corso degli anni tale menomazione, a causa di complicazioni, lo ha portato ad assumere una terapia analgesica.
2. In occasione della visita presso la Commissione Medica Locale di Firenze del 15 marzo 2023, è stato certificato che il Sig. -OMISSIS-era in trattamento con tre farmaci: la buprenorfina, il pregabalin e la duloxetina. La Commissione Medica Locale negava il rinnovo della patente di guida.
3. Con ricorso straordinario al Capo dello Stato, successivamente trasposto dinanzi al TAR Toscana, il Sig. -OMISSIS-ha chiesto l'annullamento, previa suspensiva, del verbale della Commissione Medica Locale di Firenze. Con ordinanza n. 525 del 21 novembre 2023, la domanda cautelare veniva accolta ai fini del riesame della posizione del ricorrente. Egli veniva dunque sottoposto a nuova valutazione medica in data 14 marzo 2024 dalla Commissione Medica Locale in diversa composizione, presso l'Azienda USL di Firenze U.O. Medicina Legale. Seguiva l'esito di non idoneità alla patente di guida speciale B, in quanto il paziente risultava affetto da *“dolore cronico in trattamento con oppioidi in associazione ad altre sostanze psicotrope (duloxetina e pregabalin) ai sensi del Decreto Legislativo n. 59/2011 punto F1, Allegato III”*.
4. Avverso il nuovo accertamento medico negativo, il Sig. -OMISSIS-ha proposto motivi aggiunti, depositati il 9 maggio 2024.
5. Con sentenza n. 1357/2024, il TAR ha accolto il ricorso.
6. Di tale sentenza, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero della Salute, la Motorizzazione civile territoriale di Firenze hanno chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello (R.G. 9790/2024) affidato alle seguenti censure così rubricate: *“1. Violazione dell'art. 112 c.p.c. Violazione e falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c.; 2. Violazione di legge. Violazione dell'art. 119 del D.lgs. n. 285 del 1992 (codice della strada). Violazione dell'Allegato III, punto F1, del D.lgs. 59 del 2011. Travisamento*

dei fatti posti a fondamento della decisione. Difetto e contraddittorietà della motivazione”.

7. Con separato ricorso in appello (R.G. N. 337/2025), l'azienda Usl Toscana Centro ha chiesto la riforma della medesima sentenza affidandosi alle seguenti censure: “1) *Difetto di legittimazione passiva dell'Azienda USL Toscana Centro ed omessa pronuncia sul punto da parte del Giudice di primo grado;* 2) *Violazione dei limiti di giurisdizione interna. Error in judicando o in procedendo;* 3) *Violazione dell'art. 99 c.p.c. Violazione dell'art. 112 c.p.c. Violazione dell'art. 100 c.p.c.. Violazione dell'art. 34 c.p.a.;* 3) *Violazione di legge. Violazione dell'art. 119 del D.lgs. n. 285 del 1992 (codice della strada). Violazione dell'Allegato III, punto F1, del D.lgs. 59 del 2011;* 4) *Travisamento dei fatti posti a fondamento della decisione. Difetto e contraddittorietà della motivazione”.*

8. Ha resistito al gravame il Sig. -OMISSIS-chiedendone il rigetto.

9. Alla udienza pubblica del 12 giugno 2025, i ricorsi, previa riunione, sono stati trattenuti per la decisione.

DIRITTO

10. Va premesso che con la sentenza appellata il TAR ha:

a) dichiarato improcedibile il ricorso principale;

b) accolto il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annullato il verbale della Commissione Medica Locale di Firenze del 14 marzo 2024 ritenendo:

b.1.) non specificato se l'assunzione della buprenorfina tramite cerotto abbia una valenza solo analgesica o stupefacente;

b.2.) non indagata la circostanza dell'assunzione stabile del farmaco nella modalità sopra detta, e, quindi, la sua eventuale incidenza sulle controindicazioni alla guida;

b.3.) non specificato, allo stato degli atti, l'ulteriore profilo ostativo legato all'associazione della buprenorfina con gli altri due farmaci (duloxetina e pregabalina) e con i dosaggi dei medesimi;

b.4.) assente la valutazione delle risultanze degli accertamenti medici che la stessa Commissione Medica Locale aveva chiesto al ricorrente di effettuare (v. test di reazione agli stimoli semplici).

11. Gli appelli proposti, in sintesi, contengono le seguenti censure:

a) (R.G. 9790/2024) con il primo motivo di appello si afferma che la sentenza è viziata in quanto non avrebbe tenuto conto della eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti formulata dalla difesa erariale;

a.1.) la pronuncia sarebbe comunque illegittima per non aver rilevato la carenza di una condizione dell'azione, *id est* l'interesse a ricorrere;

a.2.) il Giudice non avrebbe considerato che l'effetto di un farmaco basato su di un oppiaceo quale principio attivo risulta potenziato di per sé (quale che sia la modalità di assunzione) dalla combinazione di farmaci psicoattivi, come i due che il Sig. -OMISSIS- assume, i quali da soli ostano per legge all'ottenimento della patente;

b) con il secondo motivo di appello si sostiene che il TAR avrebbe violato l'art. 119 del d.lgs.185/1992, in combinazione con il d.lgs. 59/2011, allegato III, punto F1; il richiamato art. 119 individua i requisiti fisici e psichici per il conseguimento della patente di guida;

b.1.) ai fini della certificazione medica prevista dal citato art. 119, il d.lgs. 18 aprile 2011, n. 59, prevede “*requisiti minimi di idoneità fisica e mentale*”; al punto F.1 dell'allegato III al citato d.lgs. 59 (“*uso di sostanze psicotrope o stupefacenti*”), è stabilito che “*la patente di guida non deve essere rilasciata né rinnovata al candidato o conducente che faccia uso di sostanze psicotrope o stupefacenti, qualunque sia la categoria di patente richiesta*”; la disposizione prevede dunque una vera e propria attività vincolata per gli organi pubblici;

b.2.) sarebbe irrilevante il parere del dottor. -OMISSIS- della ASL Toscana Sud Est; la valutazione del dott. -OMISSIS- impinge nel merito del giudizio medico-legale che è riservato per legge alle Commissioni Medico Legali, e come tale costituisce un supporto argomentativo inammissibile;

b.3.) il TAR avrebbe comunque letto male il certificato della ASL Grosseto, incorrendo in un palese travisamento dei fatti e, in ogni caso, le valutazioni del Giudice di prime cure circa la natura e gli effetti della buprenorfina trasmodano dai limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecnico - discrezionali della Pubblica Amministrazione;

c) (R.G. 337/2025) con il primo motivo di appello l'Azienda USL Toscana Centro afferma che l'accertamento della Commissione Medica Locale è atto di natura endoprocedimentale e che il verbale di accertamento è pertanto qualificabile come preparatorio del provvedimento conclusivo del procedimento, costituito dal provvedimento di diniego ovvero di rilascio della patente di guida che è nella competenza del Ministero delle Infrastrutture e trasporti che consta di articolazioni territoriali periferiche costituite dagli Uffici della Motorizzazione civile; ne conseguirebbe il difetto di legittimazione passiva dell'Azienda USL Toscana Centro poiché gli asseriti vizi degli atti preparatori ed endoprocedimentali si riflettono sul provvedimento conclusivo del procedimento e possono essere fatti valere in sede di impugnazione di esso;

d) con il secondo motivo di appello l'Azienda USL Toscana Centro afferma che il TAR, nell'indicare al paragrafo 3.5. i criteri da rispettare per la riedizione della discrezionalità amministrativa, avrebbe travalicato i limiti del proprio sindacato giurisdizionale, di fatto sostituendo le proprie valutazioni tecniche alla scelta della Commissione Medica Locale;

d.1.) il TAR avrebbe imposto alla Commissione Medica Locale di dimostrare che l'assunzione di buprenorfina a mezzo di cerotto transtec abbia una valenza stupefacente e non solo analgesica sul Sig. -OMISSIS-, affermando che in difetto non vi siano controindicazioni alla guida, in presenza di assunzione stabile e mancanza di sintomi come da test di reazione agli stimoli semplici positivamente superati dal Sig. -OMISSIS-; ciò a prescindere dalla concomitante assunzione degli altri due medicinali (pregabalin e duloxetina) che agiscono sul sistema nervoso centrale;

e) con il terzo motivo di appello l'Azienda USL Toscana Centro afferma che il ricorso per motivi aggiunti sarebbe stato accolto per motivi diversi da quelli rappresentati dal ricorrente, che non ha mosso alcuna doglianza avverso il nuovo giudizio della Commissione Tecnica Locale, che aggiungeva al precedente giudizio il dato fattuale di significato tecnico che la buprenorfina era utilizzata in concomitanza con le altre due sostanze (duloxetina e pregabalin);

f) con il quarto motivo di appello l'Azienda USL Toscana Centro afferma che l'art. 119 del codice della strada non fa distinzione fra effetto analgesico o stupefacente dell'uso della sostanza e che il legislatore ha limitato la discrezionalità della commissione medica nel tentativo, ispirato dal principio di precauzione, di contemperare l'interesse del singolo ad avere la patente con quello della sicurezza stradale e della collettività in generale;

f.1.) legittimamente il Sig. -OMISSIS- è stato giudicato non idoneo alla guida, poiché risultato positivo all'assunzione di buprenorfina (all'esito dell'esame tossicologico del 9 febbraio 2023) che è una sostanza stupefacente, e sulla base di documentazione medica che ne certificava l'assunzione in concomitanza con altri due farmaci psicotropi ad azione sul sistema nervoso centrale (pregabalin e duloxetina);

g) con il quinto motivo di appello l'Azienda USL Toscana Centro afferma che, contrariamente all'assunto del TAR, l'assunzione di buprenorfina tramite cerotto transdermico, che emerge dal certificato medico del 13.3.2023 e dal certificato del Dr. -OMISSIS- del 27 febbraio 2024 era già stata indagata;

g.1.) la buprenorfina appartiene alla classe degli oppioidi stupefacenti che, secondo AIFA, è sicuramente pericolosa per la guida degli autoveicoli, anche se assunta a mezzo di cerotto transdermico, come riportato nel medesimo foglio informativo sul farmaco transtec - richiamato dal Giudice amministrativo di primo grado - che recita testualmente: *“Effetti sulla capacità di guidare veicoli e sull'uso di macchinari. TRANSTEC interferisce marcatamente sulla capacità di guidare veicoli e sull'uso di macchinari.*

TRANSTEC, anche se somministrato conformemente alle istruzioni, può influire sulle reazioni del paziente a tal punto da compromettere la sicurezza stradale e la capacità di usare macchinari. Ciò vale specialmente all'inizio del trattamento, in caso di qualunque variazione posologica, e quando TRANSTEC è utilizzato in associazione con altre sostanze ad azione centrale, fra cui alcolici, tranquillanti sedativi ed ipnotici. I pazienti che ne risentono (che avvertono, per esempio, senso di vertigine, sonnolenza o visione offuscata o doppia) non devono guidare o utilizzare macchinari mentre assumono TRANSTEC e per almeno 24 ore dopo aver tolto il cerotto. I pazienti stabilizzati a specifiche dosi non saranno necessariamente soggetti a limitazioni se non sono presenti sintomi sopra riportati”;

g.2.) a fronte di quanto sopra riportato integralmente nel foglio illustrativo, il TAR ha ritenuto di soffermarsi solo sull'ultima frase (*“I pazienti stabilizzati a specifiche dosi non saranno necessariamente soggetti a limitazioni se non sono presenti sintomi sopra riportati”*), interpretandola come indicativa della necessità di un'indagine sui sintomi anche in caso di assunzione di transtec in associazione con altre sostanze ad azione centrale; il Giudice avrebbe errato essendo la frase stessa costituita da una precisazione riferita al caso dell'uso di solo transtec in pazienti stabilizzati a specifiche dosi da porre in relazione solo con i differenti casi di pazienti che sono *“all'inizio del trattamento o in caso di qualunque variazione posologica”* per i quali vi è un maggior rischio per la guida ma non sarebbe riferibile ai casi di pazienti che utilizzano transtec in associazione con altre sostanze ad azione centrale, fra cui alcolici, tranquillanti sedativi ed ipnotici, fra i quali il Sig. -OMISSIS-, restando per questi certificata senza eccezioni, appunto, la rafforzata capacità del transtec di compromettere la sicurezza stradale e pertanto, ragionando a contrario, la necessità per questi di essere soggetti a limitazioni anche in assenza di sintomi.

12. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate.

13. Gli atti di appello vertono sulle seguenti questioni di fondo:

- a) l'interpretazione dell'art. 119 del d.lgs. 185/1992 e del d.lgs. 59/2011, allegato III, punto F1;
- b) i limiti del sindacato del Giudice amministrativo sulle valutazioni delle Commissioni Medico Legali;
- c) la situazione particolare del ricorrente in primo grado.

14. Quanto ai primi due punti, va osservato che l'accertamento dei requisiti psichici e fisici necessari per il conseguimento, la revisione e la conferma di validità della patente di guida è effettuato dalle commissioni mediche locali. Il giudizio delle commissioni mediche locali si fonda su nozioni scientifiche e su dati di esperienza di carattere tecnico-discrezionale che, in quanto tali, sono sottratti al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo, salvi i casi in cui si ravvisi irragionevolezza o travisamento dei fatti ovvero quando non sia stata presa in considerazione la sussistenza di circostanze di fatto tali da poter incidere sulla valutazione medica finale.

14.1. Quel che risulta dagli atti di causa è che il TAR ha, evidentemente, operato un sindacato di tipo sostitutivo sulle valutazioni affidate alla Commissione medica locale. Il Giudice può ripercorrere il ragionamento seguito dall'organo tecnico al fine di verificare in modo puntuale la coerenza dell'*iter* logico seguito, senza però potervi sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato. Il caso all'esame del Collegio è, se possibile, paradigmatico di sostituzione del Giudice alle valutazioni che spettavano alla Commissione medica locale, valutazioni che non sono illogiche o viziate da errori di fatto.

14.2. In ordine ai *“Requisiti minimi di idoneità fisica e mentale per la guida di un veicolo a motore”* previsti nell'Allegato III al d.lgs. n. 59 del 2011, al punto *“F.1. Uso di sostanze psicotrope o stupefacenti”* si legge: *“La patente di guida non deve essere rilasciata né rinnovata al candidato o conducente che faccia uso di sostanze psicotrope o stupefacenti, qualunque sia la categoria di patente richiesta”*.

14.3. Il provvedimento impugnato in primo grado fa chiaro riferimento al punto F.1. dell'Allegato III al d.lgs. n. 59 del 2011. Ne segue che il TAR, lungi dal verificare la coerenza dell'*iter* logico seguito dalla competente Commissione, si è pacificamente sostituito alla stessa.

15. In ordine al terzo punto, va osservato quanto segue.

15.1. Il TAR ha, in ogni caso, travisato i fatti come affermato in modo condivisibile sia dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (pagina 12 del ricorso n. 9790 del 2024) sia dall'azienda Usl Toscana Centro (pagine 11, 12, 13 e 14 del ricorso n. 337 del 2025).

15.2. La buprenorfina è un farmaco oppioide che, pur con assunzione tramite cerotto trans dermico, il signor -OMISSIS-assume in concomitanza con altri farmaci psicotropi ad azione sul sistema nervoso centrale, vale a dire Pregabalin e Duloxetina.

15.3. La motivazione del diniego, la cui ragione è peraltro agevolmente intuibile, è quindi più che sufficiente tenuto conto dell'esigenza di garantire la sicurezza della circolazione stradale.

16. Per tutte le ragioni esposte, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, va riformata la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana n. 1357/2024.

Le spese, vista l'assoluta particolarità della vicenda controversa, e l'esistenza, in origine, di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598), possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti numeri 9790 del 2024 e 337 del 2025 li accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale

Amministrativo Regionale per la Toscana n. 1357/2024, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE
Gianluca Rovelli

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.