

IL POTERE PREFETTIZIO DI REVOCA DELLA PATENTE DI GUIDA PER CARENZA DEI REQUISITI MORALI.

Alessia Caruso Corritore

Introduzione.

Il nuovo codice della strada, emanato con il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, modificato dal d. P. R. 19 aprile 1994, n. 575, e, da ultimo, dalla legge 1 agosto 2003, n. 214, ripartisce le competenze inerenti la patente di guida tra i Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Interno.

Il legislatore ha operato una suddivisione di attribuzioni, riportando la gestione del documento cartaceo e la verifica del possesso dei requisiti tecnici, fisici e psichici per la titolarità dell'abilitazione alla guida alla competenza del primo Dicastero e delle sue articolazioni periferiche, gli Uffici della Motorizzazione Civile, e ciò che attiene ai profili della sicurezza pubblica, riguardata sotto l'aspetto della circolazione stradale, alla competenza del Ministero dell'Interno e, a livello territoriale, dei Prefetti.

Tale ripartizione si rinviene anche nell'adozione del provvedimento di revoca della patente, per la quale dispongono gli articoli 120, 130, 130 bis, 219 e 224.

Incardinano la competenza di revoca della patente di guida in capo all'Autorità prefettizia gli articoli 120, 219 e 224 del codice della strada.

In proposito, l'art. 219, comma 1, dispone che la revoca della patente di guida è adottata dal Prefetto del luogo della commessa violazione quando la revoca costituisce sanzione amministrativa accessoria.

L'art. 224, collocato nell'ambito della sez. II "sanzioni amministrative accessorie a sanzioni penali", al comma 2 prevede l'adozione da parte del Prefetto del provvedimento di revoca entro quindici giorni dalla comunicazione del decreto o della sentenza penale di condanna.

L'articolo 120 prevede, infine, l'adozione da parte del Prefetto del provvedimento di revoca per carenza dei requisiti morali, provvedimento quest'ultimo che si connota per la disciplina peculiare rispetto agli altri atti ablativi del titolo di guida, in ragione dei distinti presupposti che ne sono posti a base, ossia, principalmente, per l'assenza di una violazione di norma di comportamento attinente alla circolazione stradale.

La previsione normativa.

L'art. 120 del codice della strada, al comma 1, dispone che l'autorità competente a revocare la patente di guida per carenza dei requisiti morali è il Prefetto e i soggetti destinatari di tale provvedimento sono i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituita dalla legge 3 agosto 1988, n. 327, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, così come successivamente modificata ed integrata, fatti salvi gli

effetti di provvedimenti riabilitativi, nonché le persone condannate a pena detentiva, non inferiore a tre anni, quando l'utilizzazione del documento di guida possa agevolare la commissione di reati della stessa natura. (1)

Nel secondo comma dell'articolo 120, è descritta la procedura di adozione del provvedimento, con la previsione che a tal fine i competenti uffici provinciali della Motorizzazione Civile danno al Prefetto immediata comunicazione del rilascio delle patenti di guida, per il tramite del collegamento informatico integrato già esistente tra i sistemi informativi della Direzione generale della M. C. T.C. (2) e della Direzione generale dell'amministrazione generale e per gli affari del personale del Ministero dell'Interno. (3)

Nel comma 3, è previsto lo strumento di tutela del ricorso al Ministro dell'Interno, il quale decide, entro sessanta giorni, di concerto con il Ministro dei Trasporti e della Navigazione. (4)

Un riferimento alla revoca per carenza dei requisiti morali si ha anche nell'art. 219, che rimette al Prefetto la competenza in parola a fianco di quella di emanazione del provvedimento di revoca quale sanzione accessoria a violazione di norme del codice della strada.

I presupposti e l'Autorità competente

I presupposti per l'adozione da parte del Prefetto del provvedimento di revoca della patente di guida per carenza dei requisiti morali sono costituiti dall'adozione ad opera dell'Autorità giudiziaria di provvedimenti di irrogazione di misure di prevenzione previste dalle leggi 1423/1956 e 575/1965 (5), di sicurezza personali (6) e delle dichiarazioni di delinquenza abituale, professionale e per tendenza. (7)

(1) Il comma 1 dell'art. 120 è stato ripetutamente modificato dalle pronunce di incostituzionalità che negli anni 1998, 2000, 2001 e 2003 hanno profondamente innovato il testo normativo sotto il profilo dei presupposti di legge per l'adozione del provvedimento prefettizio.

(2) Con il d. P.R. n. 184, in data 2 luglio 2004, la Direzione generale della M.C.T.C. è stata modificata in Direzione Generale per la Motorizzazione.

(3) Con il d. P.R. n. 398, in data 7 settembre 2001, l'organizzazione del Ministero dell'Interno è stata strutturata in Dipartimenti e la Direzione Generale per l'Amministrazione Generale e per gli Affari del Personale ricompresa nell'ambito del Dipartimento per gli affari interni e territoriali, al quale sono stati affidati, tra gli altri, compiti di amministrazione generale e supporto della rappresentanza di Governo sul territorio. Con il d. P.R. 8 marzo 2006, n. 154, dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali è stato scisso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

(4) Ora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

(5) Le misure di prevenzione prescindono dalla commissione di un reato, anzi si basano su comportamenti *sine delicto o ante delictum*, con lo scopo di prevenirlo. Sono irrogate nei confronti di coloro che sono ritenuti dediti a traffici delittuosi o che vivano con i proventi di attività delittuose o che si ritenga che siano dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica. Sono applicate – con l'eccezione dell'ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio - dall'Autorità giudiziaria su proposta del Questore, con decreto ricorribile alla Corte di Appello e, successivamente, in Cassazione per violazione di legge. La legge 27 dicembre 1956, n. 1423, all'art. 2, prevede che le persone pericolose per la sicurezza pubblica, che si trovino fuori dei luoghi di residenza, possono esservi rimandate con provvedimento motivato del Questore. L'art. 3 dispone che alle persone di cui all'art. 1, che non abbiano cambiato condotta nonostante l'avviso orale, possa essere applicata la misura della sorveglianza speciale di P.S., cui può essere aggiunto il divieto di soggiorno in uno o più comuni diversi da quello di residenza o di dimora abituale o in una o più province, o l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.

Al riguardo, occorre premettere che la norma è stata profondamente incisa nella parte riguardante i presupposti di legge per l'adozione del provvedimento prefettizio da parte della Corte Costituzionale con le sentenze n. 354/1998, n. 427/2000, n. 251/2001 e n. 239/2003, che ne hanno dichiarato l'incostituzionalità parziale per eccesso di delega legislativa per violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Nelle citate decisioni, la Consulta ha osservato che nel nuovo codice della strada sono stati previsti requisiti morali più restrittivi rispetto a quelli precedentemente richiesti dal d. P. R. 15 giugno 1959, n. 393 (previgente testo unico delle norme sulla circolazione stradale) e sue successive modifiche.

L'art. 82 di tale testo normativo prevedeva, infatti, che: "*non possono essere ammessi all'esame per ottenere la patente di guida i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono sottoposti a misure amministrative di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dall'art. 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423.*

La patente può essere negata dal Prefetto alle persone diffidate ai sensi dell'art. 1 di detta legge.

Per la patente ad uso privato per motoveicoli della categoria A, i requisiti morali potranno essere accertati dopo il rilascio della patente.

Avverso il mancato rilascio della patente è ammesso ricorso al Ministro per i trasporti, il quale decide, entro sessanta giorni, di concerto con il Ministro per i lavori pubblici, sentito il Ministro per l'Interno".

La legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia, prevede che la proposta di applicazione di una misura di prevenzione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 1423/1956 possa essere avanzata anche dal Procuratore nazionale antimafia, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale nel cui circondario dimora la persona o dal Questore, anche se non vi è stato il preventivo avviso, nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.

(6) Le misure di sicurezza sono connesse ad un fatto penalmente rilevante (reato o quasi reato); sono applicate dall'Autorità giudiziaria nella sentenza di condanna o di proscioglimento e sono regolate dal principio di legalità. Sono misure di sicurezza personali detentive: l'assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro, il ricovero in casa di cura e custodia, in ospedale psichiatrico giudiziario o in riformatorio giudiziario; non detentive: la libertà vigilata, il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, il divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche, l'espulsione dello straniero dallo Stato.

(7) L'abitualità criminosa consiste in una dichiarazione del magistrato, emessa a norma dell'art. 102 del codice penale nei confronti di soggetto che sia stato condannato alla reclusione superiore a cinque anni per tre delitti non colposi della stessa indole commessi entro 10 anni e riporti altra condanna per delitto non colposo, della stessa indole, e commesso entro i dieci anni successivi all'ultimo dei delitti precedenti, o, a norma dell'art. 103, nei confronti di chi, condannato per due delitti non colposi, riporti un'altra condanna per delitto non colposo e il giudice ritenga, tenuto conto della specie e gravità dei reati, del tempo entro il quale sono stati commessi, della condotta e del genere di vita del colpevole e delle altre circostanze indicate nell'art. 133, che il colpevole sia dedito al delitto.

La dichiarazione di professionalità, prevista dall'art. 105 del codice penale, richiede che il soggetto si trovi già nelle condizioni per la dichiarazione di abitualità e commetta un ulteriore reato, e il giudice ritenga, avuto riguardo alla natura dei reati, alla condotta e al genere di vita del colpevole e alle altre circostanze indicate nel capoverso dell'art. 133, che viva, abitualmente, anche in parte soltanto, dei proventi del reato.

La tendenza a delinquere, a norma dell'art. 108 c. p., è la dichiarazione del giudice nei confronti di un soggetto che abbia commesso un delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale, il quale, per sé e unitamente alle circostanze indicate nel capoverso dell'art. 133, riveli una speciale inclinazione al delitto.

L'introduzione di ostatività ulteriori al possesso della patente, quali quella dell'*essere stati* sottoposti a misure di prevenzione, e tra queste al foglio di via obbligatorio, o alle misure di sicurezza personali o *condannato a pena detentiva superiore a tre anni di reclusione*, sarebbe potuta avvenire solo in virtù di un apposito principio o criterio direttivo contenuto nella legge di delegazione. Tali elementi, ad avviso della Corte, non sono ravvisabili nella legge 13 giugno 1990, n. 190, la quale, prevedendo il riesame della normativa riguardante le revoche delle patenti per carenza dei requisiti morali, all'art. 2, comma 1, lett. t), si è limitata a definire e specificare la materia oggetto di delegazione, nell'ambito della generica materia della disciplina stradale.

Pertanto, al legislatore delegato all'emanazione del nuovo codice della strada, in mancanza di precisi principi e criteri direttivi, era consentita solo l'emanazione di norme non sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente.

Con la prima sentenza, la n. 354 in data 14 - 21 ottobre 1998, la Corte Costituzionale ha quindi dichiarato l'illegittimità per violazione dell'art. 76 Cost. del combinato disposto degli artt. 120, comma 1, e 130, comma 1, lett. b), nel testo originario del decreto legislativo n. 285/1992, nella parte in cui prevede la revoca della patente nei confronti di coloro che *sono stati* sottoposti a misure di sicurezza personali.

Ulteriori motivi di censura della norma, per violazione degli artt. 3 e 4 della Costituzione, sono stati ritenuti assorbiti dalla dichiarazione di incostituzionalità.

La declaratoria in esame ha riguardato il testo normativo in vigore fino al 30 settembre 1995, prima che venisse sostituito (ma sostanzialmente riprodotto), dal 1 ottobre 1995, dal testo del regolamento di delegificazione emanato con d. P. R. 19 aprile 1994, n. 575. Per completezza di informazione va detto che è attualmente pendente giudizio di costituzionalità riguardante l'art. 120, nella formulazione indicata da ultimo, per la medesima censura di incostituzionalità.

Con le successive decisioni, la Corte Costituzionale ha preso in esame il testo normativo applicabile nei giudizi *a quibus* dal 1 ottobre 1995 (8), dichiarandone l'illegittimità costituzionale anche per gli ulteriori presupposti di emanazione del provvedimento prefettizio introdotti *ex novo* dal decreto legislativo n. 285/1992.

Con la decisione n. 427, in data 9 - 18 ottobre 2000, il Giudice delle Leggi ha caducato la norma nella parte in cui prevede la revoca della patente di guida nei confronti dei destinatari della misura di prevenzione dell'*ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio* (9), prevista dall'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423. (10)

(8) Nelle stesse sentenze, la Corte Costituzionale ha affermato l'ammissibilità della questione posta sul combinato disposto degli artt. 120 e 130, pur a seguito della sostituzione della norma avente valore di legge ad opera della norma di natura regolamentare, qual è quella di cui al d. P. R. 19 aprile 1994, n. 575, in vigore dal 1 ottobre 1995.

Al riguardo ha affermato che, fermo restando che il controllo di atti di natura regolamentare non rientra nella giurisdizione costituzionale, la disciplina tuttora vigente deve ritenersi, nonostante la sostituzione del dlgs n. 285/1992 con il d. P. R. n. 575/1994, quella contenuta nella legge, argomentando che la legge 24 dicembre 1993, n. 537 - di autorizzazione al Governo all'emanazione del d. P. R. n. 575/1994 - ha previsto la delegificazione della materia ad opera del successivo regolamento solo relativamente agli aspetti procedurali e non anche con riferimento agli aspetti sostanziali, quali sono i presupposti per l'emanazione del decreto di revoca.

(9) La natura di misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio, previsto dall'art. 2 della legge n. 1423/1956, non è posta in discussione dalla Corte Costituzionale, così come dalla giurisprudenza.

Con la sentenza n. 251, in data 5 - 17 luglio 2001, la Corte Costituzionale ha pronunciato l'incostituzionalità del combinato disposto degli artt. 120, comma 1, e 130, comma 1, lett. b), del codice della strada, nella parte in cui prevede la revoca della patente di guida nei confronti di coloro che *sono stati* sottoposti alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituita dalla legge 3 agosto 1988, n. 327, nonché dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, così come successivamente modificata ed integrata.

Da ultimo, con la sentenza n. 239, in data 30 giugno - 15 luglio 2003, recante le medesime argomentazioni a supporto delle precedenti, la Corte Costituzionale ha nuovamente dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 120, comma 2, e 130, comma 1 lett. b), del codice della strada per eccesso di delega legislativa, a norma dell'art. 76 della Costituzione, relativamente all'ulteriore fattispecie di revoca della patente nei confronti di coloro che hanno riportato condanne a pena detentiva non inferiore a tre anni, quando l'utilizzazione del documento di guida possa agevolare la commissione di reati della stessa natura.

Peraltro, tale ultima dichiarazione di illegittimità ha comportato il venir meno di ogni potestà di tipo discrezionale (11) in capo all'Autorità amministrativa, avente ad oggetto un giudizio prognostico circa l'agevolazione del titolo di guida nella commissione di attività criminose, sicché residua al Prefetto solo l'adozione di un atto dovuto.

Accomuna, infatti, le fattispecie di revocabilità della patente di guida all'indomani degli interventi della Corte Costituzionale - dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza o sottoposizione a misura di sicurezza personale o alle misure di prevenzione previste dalle leggi n. 1423/1956 e n. 575/1965 - la vincolatività del provvedimento prefettizio.

L'art. 120 opera, in proposito, un rinvio alle normative, nella loro interezza, previste dalle leggi n. 1423/1956 e n. 575/1965, in materia di misure di prevenzione - con l'evidenziata esclusione dell'art. 2 della legge n. 1423/1956, riguardante l'ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio - dagli artt. 199 e segg. del codice penale per le misure di sicurezza e dagli articoli 102 e seguenti circa le dichiarazioni di delinquenza abituale, professionale o per tendenza.

Il rinvio comporta che l'Autorità prefettizia, priva di competenza circa la legittimità ed il merito di tali atti presupposti, è tenuta all'applicazione dell'articolo 120 al verificarsi, secondo i dettami delle norme richiamate, del presupposto di legge.

Il Prefetto, quindi, avuta notizia della pronuncia del magistrato di applicazione delle misure citate, adotta il provvedimento ablativo o, al contrario, nell'ipotesi di estinzione per impugnativa giurisdizionale o cessazione delle misure di prevenzione e di sicurezza (12) o estinzione delle dichiarazioni di delinquenza abituale,

(10) Il previgente testo unico sulla circolazione stradale prevedeva il diniego di rilascio della patente di guida nel caso di attualità di sottoposizione alle misure di prevenzione previste dall'art. 3 della legge n. 1423/1956 o nei confronti dei diffidati.

(11) Sulla natura discrezionale della revoca della patente adottata sulla base del presupposto delle condanne a pena detentiva superiore a tre anni, T.A.R. Sicilia n. 4558/02 del 27-11-2002 ed anche Consiglio di Stato sez. I, parere n. 55/03 in data 19-2-2003.

(12) Tuttora risulta pendente avanti la Corte Costituzionale la questione di costituzionalità della norma di legge per quanto riguarda l'applicazione della revoca della patente nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a misura di sicurezza personale, nella versione successiva all'entrata in

professionale o per tendenza, a norma dell'art. 109 del codice penale, rimuove l'ostatività per il conseguimento della patente di guida al soggetto che ne faccia richiesta.

Il procedimento di revoca della patente di guida. La notifica dell'avvio del procedimento.

Il testo dell'art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, entrato in vigore il 1 gennaio 1993, è stato modificato, non solo nella parte relativa ai presupposti per l'adozione del provvedimento prefettizio, ma anche nella parte relativa alla procedura.

L'originaria formulazione dell'art. 120 prevedeva infatti una attività di controllo della sussistenza dei requisiti morali svolta dal Prefetto, in via generalizzata, in una fase antecedente al rilascio del titolo di guida. Ciò avveniva in quanto il Prefetto era titolare anche della gestione del documento e del rilascio dell'abilitazione alla guida.

Nell'art. 130 si parlava, invece, della revoca della patente quale atto successivo al rilascio dell'abilitazione alla guida, nell'ipotesi in cui, in tempo successivo, fossero venuti meno i requisiti morali.

Disponeva in proposito il comma 1 dell'art. 120, nel testo in vigore fino al 30 settembre 1995, che *non possono ottenere* la patente di guida i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 3 agosto 1988, n. 327, nonché dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, così come successivamente modificata ed integrata, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi.

Il comma 2 disponeva che *la patente può essere negata* dal Prefetto alle persone condannate a pena detentiva, non inferiore a tre anni, quando l'utilizzazione del documento di guida possa agevolare la commissione di reati della stessa natura.

Il comma 3 prevedeva che *avverso il mancato rilascio della patente* è ammesso il ricorso al Ministro dell'Interno, il quale decide, entro sessanta giorni, di concerto con il Ministro dei Trasporti.

L'art. 130 disponeva che la patente di guida è revocata *dal Prefetto che l'ha rilasciata quando il titolare non sia più in possesso dei requisiti morali previsti dall'art. 120.*

Con l'entrata in vigore dell'art. 5 del d. P.R. 19 aprile 1994, n. 575 - Regolamento recante la disciplina dei procedimenti per il rilascio e la duplicazione della patente di guida - in data 1 ottobre 1995, la competenza relativa al rilascio e rinnovo della patente di guida è stata attribuita al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale verifica la sussistenza dei requisiti tecnici e fisico-psichici e rilascia il titolo di guida. Successivamente al rilascio del documento, i dati vengono trasmessi ai Prefetti (13), i quali procedono all'esame dei requisiti morali per tutte le patenti rilasciate. In via transitoria, l'art. 236 del codice della strada ha previsto che le

vigore del d. P. R. n. 575/1994, essendosi la Corte Costituzionale pronunciata sul testo avente natura di legge, applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo* della decisione n. 354/1998.

(13) Il Prefetto che adotta il provvedimento è quello della provincia di residenza del soggetto che incorre nelle ostatività previste dall'art. 120. Al riguardo, nel silenzio del codice, la competenza si fa derivare, in analogia a quella in materia di sospensione della patente, dall'art. 129, non risultando applicabile la regola della competenza del Prefetto del luogo della commessa violazione di norma del codice della strada, in ragione della differente natura del provvedimento e dei presupposti della revoca per carenza dei requisiti morali rispetto a dette violazioni.

patenti di guida in corso di validità all'atto dell'entrata in vigore del nuovo codice della strada conservassero la loro validità fino al momento della prima conferma di validità o revisione; in quella sede sarebbero state conformate alla nuova disciplina.

Rimane ferma, comunque, come emerge dal testo letterale del 1° comma dell'art. 120 (*"la patente è revocata dal Prefetto a coloro che ..."*), e pur nella intervenuta modifica dell'art. 130, che non fa più riferimento al potere prefettizio di revoca, la doverosità di adozione del provvedimento di revoca della patente di guida in ogni tempo, qualora il Prefetto sia venuto a conoscenza della perdita dei requisiti morali degli interessati.

Procedura differente è quella seguita nella prassi – stante il silenzio del codice sulla fattispecie - nei casi in cui l'interessato chieda il rilascio di una nuova patente di guida, essendo stata la precedente revocata per carenza dei requisiti morali, una volta che siano venute meno le condizioni ostative che avevano causato l'adozione del provvedimento prefettizio.

In questo caso, l'Ufficio Provinciale della Motorizzazione Civile, che è a conoscenza del pregresso provvedimento di revoca per carenza dei requisiti morali, ammette la persona interessata all'ulteriore corso del procedimento, ossia agli esami, solo dopo aver acquisito la determinazione della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo che rimuove l'ostatività pregressa. La verifica sulla sussistenza dei requisiti morali avviene, quindi, in una fase precedente al rilascio del titolo di guida e può sfociare in un diniego di autorizzazione al conseguimento della nuova abilitazione.

Il provvedimento di revoca o il diniego di autorizzazione sono atti adottati al termine di un procedimento amministrativo che coinvolge più Autorità e a cui risulta applicabile la normativa generale sul procedimento amministrativo.

In particolare, risulta applicabile al provvedimento prefettizio l'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prescrive l'obbligo di motivazione e l'indicazione dei termini e dell'Autorità cui proporre ricorso. (14)

Discussa è invece l'applicabilità dell'art. 7 della medesima legge, in base al quale la pubblica amministrazione è tenuta a comunicare l'avvio del procedimento ai destinatari diretti del provvedimento, ai soggetti che devono intervenire nel procedimento e a quelli, individuati o facilmente individuabili, che possono ricevere un pregiudizio dal provvedimento finale. (15)

(14) Dispone il comma 1 dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. A norma del comma 3, 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 anche l'atto cui essa si richiama. Il comma 4 dispone che in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

(15) Dispone l'art. 7 della legge 241/1990 nel primo comma che ove non sussistono ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'art. 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge devono intervenire. Ove parimenti non sussistono le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento. Il comma 2 dispone che nelle ipotesi di cui al comma 1 resta

Al riguardo, si premette che a seguito dell'entrata in vigore della normativa sul procedimento amministrativo l'elusione dell'obbligo di motivazione o di notifica dell'avvio del procedimento comporta l'adozione di atto viziato per violazione di legge. Per quanto riguarda l'omessa indicazione del termine di ricorribilità, o l'indicazione erronea di un termine più lungo, o dell'Autorità competente a ricevere e trattare il ricorso, ai sensi del comma 4 dell'art. 3, la giurisprudenza ritiene che la violazione comporti un'irregolarità e non una nullità del provvedimento, che conserva la sua validità, ma, al tempo stesso, a salvaguardia dei diritti del destinatario dell'atto, sono impediti preclusioni processuali e, quindi, è consentita la rimessione in termini, riconoscendosi la scusabilità dell'errore in cui sia eventualmente incorso il ricorrente.

Per quanto riguarda il problema dell'esaustività della motivazione, la giurisprudenza ha ritenuto che il richiamo nel corpo del provvedimento dell'atto presupposto - nella specie dell'adozione da parte dell'Autorità giudiziaria del provvedimento di irrogazione di misura di prevenzione, di sicurezza o della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza - soddisfi il requisito della motivazione, tenuto conto della natura del provvedimento prefettizio che non lascia spazio a valutazioni di ordine discrezionale.

Anche per quanto riguarda l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento, l'orientamento giurisprudenziale prende le mosse dalla natura giuridica del provvedimento amministrativo adottato: in particolare si ritiene che ove, con l'intervento nel procedimento, l'interessato non abbia la possibilità di influire in alcun modo sull'emanazione dell'atto o allorquando il provvedimento vincolato incida su una situazione di fatto assolutamente incontroversa (adozione di misura preventiva, ecc.) la deroga all'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241 sia ammissibile. (16)

La natura giuridica del provvedimento prefettizio

La revoca della patente di guida per carenza dei requisiti morali è un provvedimento che caduca con effetto *ex nunc* la precedente autorizzazione a condurre veicoli, in considerazione del venire meno dei relativi requisiti e degrada ad interesse legittimo la posizione soggettiva dell'interessato.

Costituisce un atto formalmente e sostanzialmente amministrativo e non definitivo, in quanto suscettibile di gravame gerarchico. (17)

La peculiarità della fattispecie risiede nel non avere natura di sanzione accessoria, conseguente a violazione di norma di comportamento stradale, e di non accedere ad illeciti amministrativi o penali previsti dal codice della strada, circostanza che produce effetti sul regime impugnatorio.

Né in proposito spunti in senso contrario potrebbero ricavarsi dal richiamo operato all'art. 120 dall'art. 219, ricompreso nella sez. II del codice, relativa alle sanzioni accessorie a sanzioni amministrative pecuniarie.

Al riguardo, le Sezioni Unite della Cassazione, nella sentenza n. 7898/2003 in data 27 febbraio 2003, affrontando in maniera esplicita la questione, hanno escluso

salva la facoltà di adottare, anche prima dell'effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.

(16) In tal senso Consiglio di Stato, sez. I parere n. 842/2002 del 17 aprile 2002 e sez. I n. 1531/2002 del 19 giugno 2002.

(17) In tal senso Consiglio di Stato, sez. I parere n. 744/99 del 3/11/1999.

l'attrazione dell'art.120 nell'ambito delle sanzioni accessorie in virtù di tale richiamo, argomentando che "l'impropria *sedes materiae* non appare argomento sufficiente per ritenere che il legislatore abbia inteso attribuire alla revoca della patente una natura di sanzione accessoria che essa ontologicamente non presenta".

Il provvedimento di revoca del titolo di guida per carenza dei requisiti morali presenta poi, alla luce delle modifiche apportate dalle sentenze della Corte Costituzionale, come sopra evidenziato, natura di atto dovuto e vincolato quanto al contenuto.

In tal senso depone il significato proprio delle parole :” la patente è revocata dal Prefetto...”, lette congiuntamente alle modifiche apportate alla norma dalle decisioni della Consulta, che non lasciano adito a valutazioni di natura discrezionale. (18)

La Corte Costituzionale, infatti, nel cassare la norma, con la citata sentenza n. 239 del 2003, nella parte in cui prevedeva il presupposto delle condanne superiori a tre anni di reclusione, quando l'utilizzazione del documento di guida possa agevolare la commissione di reati della stessa natura, ha escluso per il futuro lo svolgimento di un giudizio sulla personalità dell'interessato, ricomprendente una prognosi circa la possibilità attuale della reiterazione di reati in virtù dell'utilizzo della patente.

I mezzi di impugnativa

Avverso il provvedimento di revoca della patente di guida per carenza dei requisiti morali è esperibile, a norma del comma 3 dell'art. 120, il ricorso al Ministro dell'Interno, il quale decide di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Avverso il decreto interministeriale di concerto è poi esperibile ulteriormente il ricorso giurisdizionale avanti il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio o il ricorso straordinario al Capo dello Stato, in entrambi i casi con possibilità di richiedere la sospensiva dell'esecuzione del provvedimento impugnato.

Resta ferma la possibilità di impugnare direttamente il provvedimento prefettizio avanti il magistrato amministrativo, pur in assenza di produzione del ricorso gerarchico, essendo il ricorso giurisdizionale ammissibile anche avverso atti non definitivi; al contrario, l'esperibilità del ricorso straordinario è subordinata alla preventiva acquisizione di definitività del provvedimento.

Tale disciplina impugnatoria risulta applicabile perché si verte in tema di atto formalmente e sostanzialmente amministrativo, contro il quale possono essere fatti valere i rimedi approntati dall'ordinamento in via amministrativa e giurisdizionale amministrativa.

La revoca per carenza dei requisiti morali, peraltro, non risulta sottoposta alla diversa giurisdizione del giudice ordinario, *dominus* delle impugnative in materia di codice della strada, a norma della legge 24 novembre 1981, n. 689, non presentando, come già detto, natura di sanzione accessoria conseguente a violazione di norma di comportamento stradale e non accedendo ad illeciti amministrativi e penali previsti dal codice della strada.

(18) In tal senso sulla vincolatività del provvedimento prefettizio, pareri Consiglio di Stato sez. I, n. 1838/97 del 21 gennaio 1998 e n. 721/1998 del 2 giugno 1999 e, T.A.R. Campania, sez. IV, sentenza n. 224 del 27 gennaio 2000, T.A.R. Piemonte, sentenza n. 1734/01 del 4 ottobre 2001.

Pertanto, essendo inibito al giudice ordinario annullare atti amministrativi fuori dei casi in cui la legge lo prevede espressamente per violazioni del codice della strada e salvo il potere di disapplicazione in via incidentale di atti amministrativi illegittimi, ai sensi dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, alla fattispecie risulta pienamente applicabile il regime impugnatorio dei provvedimenti amministrativi. (19)

Innanzitutto il ricorso in via amministrativa, il quale per la sua natura di ricorso gerarchico improprio (20) e, quindi, come tale, previsto da norma con carattere speciale, non è stato abrogato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, che, pur se entrato in vigore successivamente al nuovo codice della strada, presenta, secondo l'avviso del Consiglio di Stato (21), carattere generale e come tale risulta idoneo ad influire sulla norma dell'art. 120 che presenta carattere di specialità.

In secondo luogo, il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, competente trattandosi di atto di amministrazioni centrali e con rilievo sul territorio nazionale, o, in alternativa, del ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Come già accennato in precedenza, in sede di produzione sia del ricorso giurisdizionale sia del ricorso straordinario al Capo dello Stato può essere avanzata istanza di sospensiva, allegando il rischio di danno grave ed irreparabile dalla esecuzione dell'atto impugnato. Per quanto riguarda il ricorso straordinario, si tratta di una novità della riforma del sistema di giustizia amministrativa attuato con la legge 21 luglio 2000, n. 205, che ha formalizzato una prassi già consolidata.

La possibilità di concessione della sospensiva in sede di ricorso straordinario si inserisce nel principio generale di snellimento dei tempi del processo amministrativo, introdotto dalla legge di riforma del sistema di giustizia amministrativa, che ha anche previsto la possibilità di concessione di misure cautelari presidenziali, la decisione nel merito in sede di discussione sulla sospensiva e la possibilità di produzione di una sola istanza di sospensiva, salvo allegazione di elementi nuovi.

Avverso la sentenza di decisione del Tribunale amministrativo regionale è ulteriormente esperibile il ricorso in appello al Consiglio di Stato, mentre avverso il decreto del Presidente della Repubblica di decisione del ricorso straordinario è esperibile il rimedio del ricorso per revocazione nei soli casi previsti dall'art. 395 del codice di procedura civile.

La procedura per il rilascio di una nuova patente di guida.

Circa la procedura esperibile per riacquistare la patente di guida, il comma 2 dell'art. 130 del nuovo codice della strada prevede che, allorché siano cessati i motivi che hanno determinato il provvedimento di revoca della patente di guida, l'interessato può direttamente conseguire, per esame e possedendo i requisiti psichici e fisici previsti per la conferma di validità, una patente di guida di categoria non superiore a quella revocata, senza che siano applicabili i criteri di propedeuticità previsti dall'art. 116 per il conseguimento delle patenti delle categorie C, D ed E. Le limitazioni di cui all'art. 117 si applicano con riferimento alla data di rilascio della patente revocata.

(19) In proposito Cassazione, Sezioni Unite n. 7898/2003 cit.

(20) Al riguardo, Consiglio di Stato pareri sez. I, n. 958/2000 in data 29 novembre 2000 e n. 12061/2001 in data 23 gennaio 2001.

(21) Parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 8 del 10 giugno 1999.

Tale articolo, fino alle modifiche introdotte dal d. P. R. n. 575/1994, faceva riferimento, nel comma 1, anche alla revoca per carenza dei requisiti morali.

La circostanza che non sia stato riprodotto nel testo vigente dell'art. 130 il riferimento anche alle revoche per carenza dei requisiti morali non comporta una irrevocabilità della posizione giuridica degli interessati, anche alla luce delle sentenze della Consulta che richiedono una attualità della pericolosità del soggetto per l'adozione del provvedimento interdittivo.

La revoca è infatti misura definitiva (22) in relazione al documento di guida cui si riferisce, ma non per quanto riguarda l'attitudine al conseguimento di un nuovo titolo nel momento in cui si posseggano i requisiti di legge, ovvero nel momento in cui vengano a cessare i motivi impeditivi alla titolarità della patente, come previsti dall'art. 120.

Pertanto, nel momento in cui sia cessata l'esecuzione di una misura di prevenzione o di sicurezza, pur in assenza dell'esperimento di procedimento riabilitativo, ovvero qualora sia cessata la dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza, l'interessato può richiedere agli Uffici provinciali della Motorizzazione civile, nella cui competenza rientra il rilascio del titolo di guida, l'avvio della procedura per il rilascio di una nuova patente.

Gli uffici anzidetti possono, nel silenzio del codice, procedere essi stessi, secondo modalità organizzative locali, ad avanzare al Prefetto una richiesta di valutazione della sussistenza dei requisiti morali e, in caso affermativo, di sblocco dell'ostatività risultante a carico dell'interessato, oppure indirizzare il cittadino direttamente in Prefettura, affinché gli venga rilasciato il nulla osta prefettizio, necessario per avviare la procedura di sblocco delle risultanze informatiche, che costituiscono il canale di comunicazione tra Uffici della Motorizzazione civile e Prefetture.

Resta da osservare che la stessa procedura è esperibile dai soggetti destinatari di provvedimento di revoca della patente di guida adottato sulla base di un presupposto poi cassato dalla Corte Costituzionale, ove il provvedimento prefettizio fosse definitivo nel momento della pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale e per il quale, quindi, non si è dato luogo alla restituzione della patente. Ciò in ossequio al consolidato principio della retroattività delle sentenze della Corte Costituzionale, per il quale le sentenze del Giudice delle Leggi esplicano effetti non soltanto per il futuro ma, entro certi limiti, anche nei confronti di situazioni instaurate nel periodo di vigenza della norma dichiarata incostituzionale, con il limite delle situazioni giuridiche consolidate.

(22) In tal senso l'ordinanza TAR Sicilia n. 1914/2001 in data 29/9/2001, sentenza n. 730/2001 del T.A.R. Calabria in data 20/6/2001, sentenza n. 200/01 del T.A.R. Sicilia in data 12/1/2001.