

La sospensione della patente di guida disposta dal Prefetto ai sensi della legge 21 febbraio 2006, n. 49, di modifica del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope

Alessia Caruso Corritore

Premessa

Il testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (d. P. R. 9 ottobre 1990, n. 309) è stato di recente modificato dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante "Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'Interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi", pubblicata nel supplemento ordinario della G.U. n. 48 del 27 febbraio 2006.

Dei dodici titoli e due tabelle, nelle quali sono raggruppate le sostanze stupefacenti o psicotrope sottoposte alla vigilanza e al controllo del Ministero della Salute, in cui si articola il Testo Unico, il titolo VIII, che disciplina la repressione delle attività illecite, è stato interessato da rilevanti modifiche, che hanno inciso sia sulla delineazione delle fattispecie giuridicamente illecite, sia sulle sanzioni conseguenti.

Al riguardo, si deve anzitutto osservare che rimane fermo nel Capo I – "disposizioni penali e sanzioni amministrative" – il principio secondo cui l'ordinamento giuridico attribuisce diverso disvalore alla condotta connotata dalla finalità della cessione a terzi delle sostanze stupefacenti o psicotrope, rispetto a quella di colui che di dette sostanze fa uso personale.

La finalità della cessione contraddistingue sia le azioni connotate dalla destinazione a terzi delle sostanze stupefacenti *ex se*, quali quelle di vendita, trasporto, di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 73, distribuzione, associazione finalizzata al traffico illecito, agevolazione dell'uso, istigazione, proselitismo e induzione di persona minore all'uso e le prescrizioni mediche abusive delle sostanze stupefacenti e psicotrope, di cui agli artt. 74, 79, 82

e 83, sia le condotte di importazione, acquisto e detenzione, di cui all'art. 73, comma 1-bis, non significative di una destinazione a terzi delle sostanze stupefacenti *ex se*, ma tali risultanti qualora accompagnate da circostanze idonee ad attestare l'uso non personale di dette sostanze. La finalità della cessione a terzi comporta l'irrogazione di una sanzione di natura penale.

L'uso personale di sostanze stupefacenti e psicotrope caratterizza, invece, le condotte specificate nell'art. 75 che, costituendo azioni comunque illecite per l'ordinamento giuridico, vengono sanzionate con provvedimenti disposti dal Prefetto, all'esito di un apposito procedimento amministrativo.

La condotta integrante l'illecito amministrativo.

L'art. 15, commi 1, 2 e 3, della legge 26 giugno 1990, n. 162 – poi confluito nel cennato T.U. n. 309/1990 – aveva definito l'assuntore di sostanze stupefacenti come "colui che, per farne uso personale, illecitamente importa, acquista o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope in dose non superiore a quella media giornaliera, determinata in base ai criteri indicati al comma 1 dell'art. 78".

Il referendum indetto con d. P. R. 25 febbraio 1993, i cui esiti sono stati proclamati con d. P. R. 5 giugno 1993, n. 171, ha disposto l'abrogazione dell'art. 75, comma 1, del richiamato T.U. limitatamente alle parole: "in dose non superiore a quella media giornaliera, determinata in base ai criteri indicati al comma 1 dell'art. 78", facendo cadere la linea di demarcazione tracciata dal legislatore del 1990 tra detenzione per uso personale e detenzione a fini di spaccio, in base al criterio quantitativo della dose media giornaliera.

L'art. 75, comma 1, quindi, nella versione conseguente al referendum abrogativo del 1993, disponeva che: "chiunque, *per farne uso personale*, illecitamente importa, acquista o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope è sottoposto alla sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida, della licenza di porto d'armi, del passaporto e di ogni altro documento equipollente o, se trattasi di straniero, del permesso di soggiorno per motivi di turismo, ovvero del divieto di conseguire tali documenti, per un periodo da due a quattro mesi, se si tratta di sostanze

stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle I e III previste dall'art. 14, e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle da II a IV previste dallo stesso articolo 14. Competente ad applicare la sanzione amministrativa è il Prefetto del luogo ove è stato commesso il fatto”.

L'abrogazione del criterio della dose media giornaliera e la sopravvivenza della sola finalità dell'uso personale quale elemento distintivo tra reati e violazioni amministrative hanno causato non poche incertezze in relazione a fattispecie non caratterizzate da una univoca destinazione a terzi delle sostanze stupefacenti, ma, come nel caso della detenzione, richiedenti la prova specifica ulteriore della finalità della condotta posta in essere.

In assenza di una più precisa disposizione normativa, la giurisprudenza ha, quindi, dovuto elaborare criteri interpretativi della condotta¹, allo scopo di operare un distinguo il più possibile univoco tra fattispecie penale e fattispecie amministrativa.

Il legislatore del 2006 ha fatto proprie le istanze – maturate nella giurisprudenza – di una maggiore specificità del precetto normativo, prevedendo dei criteri che, circostanziando l'azione, ne permettono una definizione più netta in termini di reato o illecito amministrativo.

Il comma 1 dell'art. 75, come risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 49/2006, definisce oggi la condotta dell'assuntore di stupefacenti in questi termini: “Chiunque illecitamente importa, *esporta*, acquista, *riceve a qualsiasi titolo* o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope *fuori dalle ipotesi di cui all'art. 73, comma 1 bis, o medicinali contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope elencate nella tabella II, sezioni B e C, fuori delle*

¹ Così, per parte della giurisprudenza, la detenzione pura e semplice anche di ingenti quantità di stupefacenti non costituiva reato (Cass. Sez. I, n. 7570 del 3 agosto 1993 e Cass., Sez. IV, n. 14515 del 23-12-1999), per altra parte (Cass., Sez. VI, n. 11429 del 14-12-1993 e Sez. VI n. 3358 del 18-3-1999), viceversa, in ossequio agli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la Convenzione di Vienna del 20 dicembre 1998, non si è ritenuta perseguibile penalmente la detenzione soltanto in casi di reati minori, avendo riguardo al bisogno personale del soggetto in un ristretto arco di tempo, o ad una quantità corrispondente al fabbisogno necessario per un immediato e personale consumo.

La quantità aveva, quindi, ancora rilievo come elemento indiziario al fianco di altri elementi indiziari, quali quelli basati sulle qualità soggettive dell'assuntore e sul giudizio di compatibilità tra le condizioni economiche dello stesso e la detenzione della droga o oggettivi quali le modalità di custodia, il frazionamento in dosi, le modalità del sequestro, il ritrovamento di sostanze di diversa natura, ecc.

Il contrasto è stato poi sanato dalle Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza n. 17 del 21-9-2000, che hanno ritenuto di non poter prescindere in via assoluta da una valutazione della quantità in considerazione del rischio di cessione a terzi correlato all'accumulo di essa.

*condizioni di cui all'art. 72, comma 2, è sottoposto, per un periodo non inferiore ad un mese e non superiore ad un anno, a una o più delle seguenti sanzioni amministrative: a) sospensione della patente di guida o divieto di conseguirla; b) sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla; c) sospensione del passaporto e di ogni altro documento equipollente o divieto di conseguirli; d) sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o divieto di conseguirlo se cittadino extracomunitario"*².

La condotta integrante l'illecito amministrativo, ai sensi dell'art. 75, consiste, quindi, nel compimento di attività illecite di importazione, esportazione, acquisto, ricezione a qualsiasi titolo o comunque detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope. Si tratta di condotte non indicative di per sé né della destinazione a terzi delle sostanze stupefacenti, né di un uso personale.

Il criterio di distinzione tra illecito amministrativo e penale fissato oggi dal legislatore si ricava dalla ricorrenza nell'azione, in via alternativa o cumulativa, di circostanze elencate nell'art. 73 – su rinvio dell'art. 75 – che connotano l'illecito come penale.

Dette circostanze, frutto della trasposizione in sede normativa dei criteri indiziari elaborati dalla giurisprudenza, sono le seguenti: "a) quantità, in particolare, se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della Salute emanato di concerto con il Ministro della Giustizia sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento nazionale per le politiche antidroga³; b) la modalità di presentazione, avuto riguardo al peso lordo complessivo o al confezionamento frazionato; c) ovvero altre circostanze dell'azione, quali le circostanze del sequestro o il rinvenimento di sostanze da taglio, che fanno apparire le sostanze stupefacenti o psicotrope rinvenute non destinate ad un uso personale".

² In corsivo sono indicate le modifiche apportate dalla legge n. 49/2006.

³ Con Decreto del Ministro della Salute 11 aprile 2006 (G.U. 24-4-2006, n. 95) sono stati fissati i limiti massimi di cui all'art. 73, comma 1-bis.

Con successivo decreto del Ministro della Salute, in data 13 novembre 2006, sono stati elevati i limiti massimi di principio attivo relativo alla cannabis.

Con decreto-legge 18 maggio 2006, n. 281, le competenze del Dipartimento nazionale per le Politiche Antidroga presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sono trasferite al Ministero della Solidarietà sociale. Il decreto è stato convertito in legge dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

Delineate le circostanze che accompagnano la condotta e la qualificano come illecito di maggiore disvalore, rimane fermo il principio che l'uso non personale di sostanze stupefacenti deve essere provato dall'accusa.

E' opportuno notare che il criterio della modica quantità, abrogato a seguito del referendum del 1993, non è stato reintrodotta per legge "sic et simpliciter", essendo esso accompagnato o sostituito da altre circostanze, configurate - tramite l'uso della congiunzione "ovvero" nella loro elencazione - come alternative, o cumulative, accanto ad esso.

Qualora poi la detenzione, importazione o acquisto abbiano ad oggetto dosi di stupefacenti di una certa quantità, la ricorrenza dell'illecito amministrativo può escludersi ove siano superati i limiti previsti dal Ministero della Salute, oppure, come sembrerebbe dedursi dalla disgiunzione tra le parole "quantità" e "superamento dei limiti massimi indicati con D.M. del Ministro della Salute", anche in presenza di una quantità inferiore, se ricorrano altri elementi indiziari che costituiscano, nel loro insieme, prova dell'intendimento di procedere alla cessione dello stupefacente a terzi.

La condotta di cui all'art. 75 si verifica anche nell'ipotesi - di nuova introduzione - di importazione, esportazione, acquisto, ricezione o detenzione di medicinali contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope elencate nella tabella II, sezioni B e C⁴, fuori delle ipotesi di cui all'art. 72, comma 2, ossia di uso terapeutico, debitamente prescritto, secondo le necessità di cura, in relazione alle particolari condizioni patologiche del soggetto⁵.

⁴ Le sostanze soggette a controllo che erano ripartite in sei tabelle (tabelle 1 e 3 relative alle cd. "droghe pesanti", cioè sostanze in grado di produrre effetti sul sistema nervoso centrale e di determinare dipendenza fisica o psichica nell'assuntore; tabelle II e IV relative alle cd. "droghe leggere", per le quali i pericoli di induzione di dipendenza fisica e psichica sono di intensità e gravità minori e i prodotti terapeutici che potevano comportare problemi di dipendenza; tabelle V e VI relative ai prodotti con finalità terapeutica) sono state unificate, dal legislatore del 2006, nella tabella I, ricomprendente le sostanze vietate, mentre nella tabella II sono elencati i medicinali, compresi quelli che possono indurre dipendenza; peraltro, il criterio distintivo tra droghe leggere e pesanti può avere ancora un qualche rilievo sia in ambito penale, nella considerazione del fatto di lieve entità ai sensi dell'art. 73, comma 5, sia nella valutazione fatta dal Prefetto nell'irrogazione delle sanzioni amministrative conseguenti alla violazione dell'art. 75.

⁵ Nella seduta del Consiglio dei Ministri n. 20 del 19 ottobre 2006, è stato approvato uno schema di disegno di legge che consente la prescrizione di farmaci anche al di fuori delle patologie oncologiche e, quindi, anche per quelle malattie croniche o invalidanti nelle quali un'adeguata riduzione del dolore è

La sospensione della patente di guida. Il procedimento.

La finalità della deterrenza all'uso delle sostanze stupefacenti, accanto a quella della tutela della pubblica sicurezza, ispira la previsione delle sanzioni amministrative elencate nell'art. 75, anch'esse – come del resto le fattispecie costituenti illecito – oggetto di modifica nel 2006 rispetto alla disciplina originaria del Testo unico.

Le innovazioni riguardano essenzialmente aspetti procedurali, oltre che la previsione di parametri diversi entro i quali si esercita la discrezionalità prefettizia nell'irrogare le cennate sanzioni. Innovativa è poi la previsione dell'art. 75-bis, che affianca a quelle disposte dal Prefetto ulteriori sanzioni, irrogabili dal Questore e soggette alla convalida da parte dell'Autorità giudiziaria, per i soggetti che commettano le medesime azioni di rilievo amministrativo previste dall'art. 75, accompagnate però dalla ricorrenza di un elemento oggettivo (modalità o circostanze dell'azione che rendono la stessa pericolosa per la sicurezza pubblica) e di uno soggettivo ("chi risulti già condannato, anche non definitivamente, per reati contro la persona, contro il patrimonio o per quelli previsti dalle disposizioni del presente testo unico o dalle norme sulla circolazione stradale o destinatario di misura di prevenzione o di sicurezza").

Ai sensi del novellato art. 75, il Prefetto può adottare ordinanza di sospensione della patente di guida o vietare il conseguimento della stessa, al termine del procedimento amministrativo articolato nella stessa norma.

Il procedimento ha inizio con l'accertamento del fatto. Gli organi di polizia procedono alla contestazione immediata dei fatti ove possibile e riferiscono senza ritardo, e comunque entro dieci giorni ⁶, al Prefetto del luogo di residenza⁷ del trasgressore, o in mancanza, di domicilio, o, nel caso in cui questi siano sconosciuti, in relazione al luogo ove è stato commesso il fatto (comma 13), con gli esiti degli esami tossicologici sulle sostanze

essenziale per garantire una migliore qualità della vita ai pazienti. E' stato inoltre prevista l'integrazione della tabella II con due farmaci a base di sostanze cannabinoidi.

⁶ Il termine si ritiene ordinatorio, non essendo previste sanzioni per la sua violazione.

⁷ Per il testo unico n. 309/1990, nella versione anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 49/2006, il Prefetto competente era quello del luogo dove era stato commesso il fatto, anche se si riteneva possibile, a fronte di una motivata istanza dell'interessato, richiedere al Prefetto del luogo di residenza di svolgere il colloquio.

sequestrate effettuati presso gli istituti di medicina legale, i laboratori universitari di tossicologia forense, le strutture delle Forze di Polizia, ovvero presso le strutture pubbliche di base da individuare con decreto del Ministro della Salute.

La previsione della contestazione immediata dei fatti, ove possibile, deve essere coordinata con la previsione degli esami tossicologici da effettuarsi a norma del comma 3 dell'art. 75.

Se un primo accertamento positivo sulla natura di sostanza stupefacente di quanto è rinvenuto è eseguito in via immediata ai fini dell'avvio del procedimento, la norma prevede, in ogni caso, l'ulteriore esperimento di analisi sulle sostanze oggetto dell'accertamento, per fornire esatto riscontro al Prefetto e per il prosieguo del procedimento.

Entro 40 giorni dalla ricezione della segnalazione, il Prefetto, ove ritenga fondato l'accertamento, emette ordinanza di convocazione per un colloquio della persona segnalata e, se minore, convoca i genitori o gli esercenti la patria potestà, se ciò non contrasti con le esigenze educative.

Il soggetto segnalato può, ai sensi dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, inviare scritti difensivi e chiedere di essere sentito. Sulla base di questi scritti, il Prefetto può emettere ordinanza di archiviazione, altrimenti, con ordinanza (con cui viene ritenuto fondato l'accertamento), emessa entro 150 giorni dalla ricezione degli scritti difensivi ovvero dallo svolgimento dell'audizione, ove richiesta, procede alla convocazione della persona segnalata.

Avverso l'ordinanza di convocazione al colloquio può essere proposta opposizione al Giudice di pace, o, nel caso di minore, al Tribunale dei minorenni, entro 10 giorni dalla notifica.

Se non è proposta opposizione o nel caso in cui questa sia stata rigettata o non vi sia stata archiviazione, ha luogo il colloquio. Questo ha la finalità di valutare le sanzioni amministrative da irrogare e la loro durata ed eventualmente formulare l'invito a seguire un programma terapeutico o educativo personalizzato.

Per quanto riguarda le sanzioni, come si deduce dall'espressione "è sottoposto a una o più delle seguenti sanzioni amministrative", utilizzata dal

legislatore nel comma 1 dell'art. 75, la sospensione della patente può disporsi singolarmente o cumulativamente ai provvedimenti, riproducenti quelli già contemplati nella precedente normativa, della sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla, della sospensione del passaporto e di ogni altro documento equipollente o divieto di conseguirli, della sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo, ovvero del divieto di conseguirlo se cittadino extracomunitario e può eventualmente accompagnarsi all'invito a seguire un programma terapeutico e socio-riabilitativo.

La durata temporale varia da un mese fino ad un anno, secondo il giudizio del Prefetto, senza che per legge vengano fissati dei limiti di durata a seconda della tipologia delle sostanze stupefacenti rinvenute, come avveniva nella vigenza del precedente testo normativo. Ciò in analogia con la nuova previsione dell'art. 73, che elimina (facendo salva l'attenuante prevista dal comma 5 del medesimo articolo per i fatti di lievi entità) la differenziazione di pena in relazione al tipo di sostanza oggetto della condotta illecita ed a seguito della riduzione delle tabelle da sei a due.

L'art. 75, nella precedente formulazione, al riguardo applicava una distinzione di sanzioni a seconda che le sostanze appartenessero alle tabelle I e III (da due a quattro mesi di sospensione) o alle tabelle II e IV (da uno a tre mesi), mentre nella nuova formulazione le sostanze predette sono confluite tutte nella tabella 1.

Le norme oggi vigenti, peraltro, non escludono che, nell'esercizio della sua discrezionalità, il Prefetto possa graduare la sanzione – o più di una di quelle previste – proprio a seconda delle sostanze rinvenute, che influiscono sulla gravità della violazione.

Il Prefetto, infatti, per richiamo ai principi in materia di sanzioni amministrative enunciati dalla legge n. 689/1981, nel valutare la sanzione applicabile tiene conto della gravità della violazione, considerando il tipo di condotta (se si sia trattato di detenzione, di importazione o altro e l'entità degli stupefacenti rinvenuti) e la personalità del soggetto (se questi abbia riportato precedenti giudiziari e di polizia, anche sulla base di informative acquisite dagli organi a ciò deputati). Ciò avviene sia in base alla

documentazione ricevuta all'atto della segnalazione o prodotta dall'interessato, sia – in particolar modo – con il contatto personale con il soggetto segnalato.

Il luogo ideale di comparazione tra interesse pubblico alla prevenzione di attività potenzialmente pericolose ed esigenze riabilitative del soggetto segnalato è il colloquio, preordinato a "valutare ... le sanzioni amministrative da irrogare e la loro durata".

Ove questo manchi, l'interessato si priva della possibilità di far valere ulteriormente (rispetto all'eventuale facoltà esercitata ai sensi dell'art. 18 della legge 689/1981) le proprie difese o istanze, quali – a titolo esemplificativo – quelle previste dall'art. 62, comma 2, della legge citata n. 689/1981, richiamato dal comma 12 dell'art. 75, secondo il quale "quando il condannato svolge un lavoro per il quale la patente di guida costituisce indispensabile requisito, il magistrato di sorveglianza può disciplinare la sospensione in modo da non ostacolare il lavoro del condannato".

In proposito, il comma 4 dell'art. 75 sancisce che "la mancata presentazione al colloquio comporta l'irrogazione delle sanzioni di cui al comma 1", ma ciò non implica un automatismo punitivo nei confronti del soggetto segnalato. La lettura di questa disposizione deve essere, infatti, effettuata tenendo presente che, ancor prima di convocare il soggetto segnalato dagli Organi di polizia, il Prefetto procede alla valutazione della fondatezza dell'accertamento e, pertanto, l'automatismo dell'irrogazione delle sanzioni scatta soltanto nella fase successiva all'esclusione della possibilità di archiviazione della contestazione.

D'altro canto, la mancanza del colloquio non impedisce al Prefetto di valutare la minore o maggiore gravità della violazione, graduandone la sanzione.

Quel che viene a mancare, tuttavia, è la fase in cui, disponendo già dei documenti forniti dagli organi accertatori ed eventualmente di quelli difensivi prodotti dall'interessato prima della convocazione, il Prefetto, o un suo delegato, ha modo di entrare personalmente in contatto con la persona segnalata, per comparare al meglio le sue esigenze con quelle di tutela della collettività, valutando l'applicazione delle sanzioni, così come l'opportunità

di una loro maggiore o minore afflittività temporale ed eventualmente anche di definire il procedimento non già con una sanzione, bensì con l'invito formale a non fare più uso delle sostanze stupefacenti previsto dal comma 14⁸.

Tale norma sancisce che: "se per i fatti previsti dal comma 1, nel caso di particolare tenuità della violazione, ricorrono elementi tali da far presumere che la persona si asterrà, per il futuro, dal commetterli nuovamente, in luogo della sanzione, e limitatamente alla prima volta, il Prefetto può definire il procedimento con il formale invito a non fare più uso delle sostanze stesse, avvertendo il soggetto delle conseguenze a suo danno".

Ai sensi del T.U. nella formulazione precedentemente vigente, per il minorenni la definizione del procedimento con il formale invito poteva avvenire in ogni caso, quando non risultavano utilmente applicabili le sanzioni. Per il maggiorenne, poteva essere rivolto per una sola volta se la violazione riguardava droghe leggere. Con la legge n. 49/2006 è caduta la differenziazione tra droghe pesanti e leggere ed è previsto che l'invito possa essere formulato una sola volta, con l'ulteriore limitazione per il Prefetto della particolare tenuità della violazione.

La mancata presentazione al colloquio impedisce l'applicazione di questa norma di favore.

Non si ritiene invece applicabile alla mancata presentazione alla convocazione l'art. 650 c.p.-"inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità"- che trova applicazione solo se il fatto costituito non sia sanzionato da una specifica norma.

La definizione del procedimento con l'applicazione della sospensione della patente (o divieto di conseguirla), unitamente o disgiuntamente alle altre sanzioni stabilite dall'art. 75, ha luogo con decreto opponibile davanti al Giudice di pace, la cui competenza territoriale è fissata in analogia con quella del Prefetto ai sensi del comma 13 dell'art. 75 e, nel caso di persona di minore età, al Tribunale dei minorenni.

⁸ La natura giuridica dell'invito (Cass., Sez.I Civile, 4/2/1998, n.1105) non è quella di sanzione ma di una facoltà rimessa al prudente apprezzamento del Prefetto.

Rimane fermo che il Prefetto procederà alla revoca della sanzione nel caso in cui l'interessato si sia sottoposto con esito positivo al programma terapeutico e socio-riabilitativo, ovvero ad altro programma educativo e informativo personalizzato e predisposto dal servizio pubblico per le tossicodipendenze competente per territorio o da una struttura privata autorizzata.

I mezzi di tutela: la partecipazione al procedimento e l'opposizione.

Il vigente testo dell'art. 75, riproducendo quanto già statuito in precedenza, a garanzia delle esigenze di difesa del soggetto segnalato dagli Organi di polizia, prevede l'applicazione degli istituti della legge 24 novembre 1981, n. 689, i quali sono richiamati sia nella fase dell'istruttoria, garantendo all'interessato una partecipazione attiva alla procedura, sia nella fase dell'opposizione al provvedimento prefettizio.

Il comma 4 dell'art. 75 prevede specificatamente al riguardo l'applicazione dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, cioè la possibilità di produrre scritti difensivi e chiedere di essere sentito. Il comma 12 dell'art. 75 prevede, inoltre, che al procedimento descritto nell'art. 75 si applichino, in quanto compatibili, le norme della sezione II del Capo I della legge n. 689/1981 ed il secondo comma dell'art. 62 della medesima legge.

Ciò comporta, per quanto riguarda la fase dell'istruttoria, l'applicazione degli istituti di partecipazione in una fase anteriore alla convocazione per il colloquio, sicché l'interessato ha la possibilità di presentare propri scritti difensivi ed avere un rapporto personale con l'Autorità prefettizia ancor prima che questa abbia ritenuto fondato l'accertamento e abbia fissato una data per il successivo colloquio.

Il richiamo all'art. 18 della legge n. 689/1981, in questa fase, fa poi propendere per l'illegittimità della convocazione, ove il Prefetto non abbia proceduto alla audizione richiesta dall'interessato⁹ e comporta inoltre la

⁹ Al riguardo, la Sez. lav. della Cassazione si è espressa, nella sentenza n. 11937 del 7/8/2003, in questi termini: "L'audizione della parte che ne abbia fatto richiesta ha carattere essenziale, in quanto diretta alla possibile definizione della lite in via amministrativa, con la conseguenza che l'osservanza di tale adempimento costituisce condizione di validità del procedimento e dell'atto amministrativo, la cui mancanza dà luogo ad un vizio insanabile e rilevabile d'ufficio dal giudice". Si veda al riguardo anche Cass. Sez. I n. 13505 del 21/7/2004.

necessità del rispetto del termine di trenta giorni dalla contestazione per la convocazione, al fine di consentire l'esercizio del diritto di difesa¹⁰.

Rimane fermo che, trattandosi di un procedimento amministrativo, si applica la normativa generale di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241; pertanto, l'interessato nel corso del procedimento ha la facoltà di prendere visione degli atti ed estrarne copia, con la limitazione prevista dal comma 7, il quale precisa che l'interessato può prendere visione ed ottenere copia degli atti che riguardino esclusivamente la sua persona, ad evidente tutela della privacy di altri soggetti eventualmente interessati.

La prima fase del procedimento avanti il Prefetto ha termine con l'ordinanza di fissazione del colloquio, che nel contempo costituisce ordinanza di valutazione della fondatezza dell'accertamento. Tale ordinanza è ricorribile al Giudice di pace in via autonoma rispetto al conseguente provvedimento sanzionatorio.

L'interessato, cioè, già in questa fase del procedimento si vede riconosciuta la facoltà di instaurare il sindacato dell'Autorità giudiziaria sulla fondatezza del fatto.

Successivamente, avverso l'ordinanza con la quale il Prefetto dispone la sanzione amministrativa, l'interessato può proporre ricorso al Giudice di pace o al Tribunale dei minorenni, ai sensi del comma 9 dell'art. 75, instaurando un giudizio non più limitato alla fondatezza del fatto, ma esteso anche sia all'*an* dell'irrogazione della sanzione (ove ricorra la possibilità di definizione della procedura con l'invito a non commettere ulteriori condotte previsto dal comma 14 dell'art. 75), sia al *quantum* della stessa.

Il giudizio, che si instaura ai sensi della legge n. 689/1981, costituisce infatti un caso unico di giurisdizione attribuita per materia all'Autorità giudiziaria ordinaria su atti amministrativi.

¹⁰ Per la Sez. I della Cassazione, sent. n. 7495 del 7/10/1987: "In tema di infrazioni amministrative, il termine di 30 giorni previsto dall'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, entro il quale gli interessati possono far pervenire all'autorità competente scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti, ha carattere essenziale e dilatorio dell'ordinanza ingiunzione che può concludere il procedimento amministrativo, in quanto la ratio della norma è quella di evitare, per quanto è possibile, l'instaurarsi di un processo in seguito all'opposizione e di favorire la definizione delle liti in via amministrativa.....L'inosservanza di detto termine, che costituisce non una semplice facoltà del Comune bensì una condizione di validità del procedimento amministrativo e dell'ordinanza, si risolve pertanto in un vizio insanabile del procedimento rilevabile d'ufficio dal giudice".

In tale campo, l'Autorità giudiziaria può sia sindacare la legittimità dell'atto amministrativo, confermandolo o annullandolo, sia valutare la congruità della sanzione applicata, pervenendo anche ad una modifica del provvedimento.

Pertanto, si deve ritenere che come per gli altri giudizi instaurati ai sensi della predetta normativa, ed in analogia con quanto dispone il codice della strada per le violazioni inerenti a tale materia, il Giudice di Pace possa decidere se confermare o meno la sospensione della patente e se disporla per un periodo più breve di quello imposto dal Prefetto, se pure nel rispetto dei minimi edittali.

Ciò anche in considerazione del richiamato art. 62, comma 2, della legge n. 689/1981, circa la possibilità di valutare la necessarietà dell'uso della patente per lo svolgimento dell'attività lavorativa dell'interessato.

Si ritiene, infatti, in giurisprudenza che il rinvio alla legge n. 689/1981 comporti che il sindacato giurisdizionale sull'esercizio del potere sanzionatorio amministrativo sia esteso alla scelta di applicare la sanzione, da cui discende che tale scelta deve essere motivata con espresso riferimento a tutti gli elementi, positivi e negativi della personalità del segnalato, utili a prevedere se egli si asterrà per il futuro dal compiere fatti analoghi (Cass. Sez. I n. 1105 del 4 febbraio 1998).

Per quanto riguarda, infine, le opposizioni esperibili avverso la decisione del Giudice di pace, si ritiene applicabile lo stesso regime della legge n. 689/1981, con la possibilità quindi di produrre ricorso ai sensi dell'art. 23 della medesima legge e pertanto – a seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, a detta norma – anche impugnativa in appello¹¹.

¹¹ L'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 689/1981, il quale prevedeva che la sentenza di decisione di opposizione avverso i provvedimenti prefettizi è inappellabile, ma ricorribile in Cassazione.