

G.I.P. PRETURA ROMA —  
12 NOVEMBRE 1992

GIUDICE:	PUGLIESE
INDAGATO:	CIAPANNA

**Patente di guida • Ordine di esibizione agli Uffici di Polizia • Inottemperanza • Responsabilità penale • Esclusione • Motivi**

*L'automobilista che, sprovvisto della patente di guida ad un controllo di polizia, non ottem-*

*peri all'ordine di esibire il documento in ufficio nel termine prescritto, non è penalmente responsabile, essendo compito specifico degli agenti di polizia svolgere tutte le indagini necessarie, anche mediante l'uso delle moderne tecnologie informatiche e telematiche.*

**I**l Giudice letti gli atti del procedimento penale n. 28/98/92 GIP nei confronti di Ciapanna Francesco per il reato di cui all'art. 650 cod. pen., esaminata la richiesta di archiviazione formulata dal Pubblico Ministero in data 10 aprile 1992; ritenuto che le argomentazioni e la motivazione formulate dal P.M. a sostegno della richiesta di archiviazione sono da condividere e vanno pertanto accolte; visto l'art. 554 cod. proc. pen.

P.Q.M. — dispone l'archiviazione del procedimento e ordina la restituzione degli atti al Pubblico Ministero.

PRETURA ROMA  
10 APRILE 1992

P.M.:	CORASANITI
INDAGATO:	CIAPANNA

**Patente di guida • Ordine di esibizione agli Uffici di Polizia • Inottemperanza • Responsabilità penale • Esclusione • Motivi**

*L'automobilista che, sprovvisto della patente di guida ad un controllo di polizia, non ottem-*

*peri all'ordine di esibire il documento in ufficio nel termine prescritto, non è penalmente responsabile, essendo compito specifico degli agenti di polizia svolgere tutte le indagini necessarie, anche mediante l'uso delle moderne tecnologie informatiche e telematiche.*

**I**l Pubblico Ministero

Letti gli atti del procedimento penale n. 36961-92 nei confronti di Ciapanna Francesco n. Roma 2 maggio 1935 ivi res. Via Lipari 8 per il reato di cui all'art. 650 cod. pen., iscritto nel registro delle notizie di reato in data 7 aprile 1992.

Ritenuto:

— che il C.è stato indicato come persona sottoposta a indagini per il reato p. e p. dall'art. 650 cod. pen., perché non avrebbe presentato nel termine di 10 giorni ad un Comando di Polizia la propria patente di

guida, che non portava con lui al momento di un controllo di polizia avvenuto il 23 marzo 1990 in zona Bastia Umbra, ma il cui possesso risultava già nella nota in data 13 febbraio 1991 del competente compartimento di polizia stradale di Perugia;

— che, come è bene premettere, la posizione della Cassazione sul punto appare ormai assestata sulla rilevanza penale della fattispecie, configurando in tale ipotesi come violazione dell'art. 650 cod. pen., il comportamento omissivo rispetto all'ordine di esibizione della patente emesso in sede di accertamento da parte della polizia stradale: l'inosservanza dell'ordine di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza integrerebbe così gli estremi del reato, per cui la mancata presentazione non potrebbe nemmeno identificarsi con la facoltà dell'indiziato di non rispondere alle domande degli inquirenti:

tale facoltà — si è ritenuto — non comporterebbe anche il diritto di non presentarsi, paralizzando l'attività della polizia giudiziaria e le funzioni istituzionalmente demandate, sia in relazione alla necessità di identificazione dell'indiziato, sia in relazione ad ogni altro accertamento circa gli elementi di prova del reato (Cass., Sez. VI, sent. 7644 del 10 luglio 1977, 5566 del 26 giugno 1979); più di recente si è anche ritenuto che gli organi di polizia stradale, per la prevenzione e l'accertamento dei reati e degli illeciti in materia di circolazione stradale, possono emettere ordini per ragioni di giustizia, la violazione dei quali costituisce reato ai sensi dell'art. 650 cod. pen.: tra tali ordini rientrerebbe anche quello rivolto al proprietario di un autoveicolo, il cui conducente si sia reso responsabile dell'infrazione di cui all'art. 103 cod. stradale, di presentarsi all'autorità di polizia, entro sessanta giorni dalla notifica degli estremi della violazione, per esibire la patente di guida ovvero per comunicare i dati anagrafici di colui che si trovava alla guida del veicolo stesso (così Cass., Sez. I, sent. 4526 del 16 gennaio 1992); occorre però anche notare come sul punto si è registrata una netta diversità di posizione da parte della giurisprudenza di merito: non integra il reato di cui all'art. 650 cod. pen. il fatto del conducente di un veicolo il quale, trovato sprovvisto di documenti, non ottemperi all'ordine imposto dalla polizia di esibire i documenti stessi (patente di guida e carta di circolazione) a un vicino posto di polizia entro un termine assegnato (Trib. Catania, sent. 23 agosto 1977, Corte d'Appello di Trieste, 25 marzo 1981) così il Pretore Genova, con sentenza 9 ottobre 1990, annotata su *Foro it.*, 1991, p. 370, ha affermato che nel caso in cui un automobilista, sprovvisto, ad un controllo della polizia, della patente di guida, non ottemperi all'ordine di esibire il documento in ufficio, il reato di inosservanza di provvedimenti dell'autorità è escluso, poiché è compito degli agenti di polizia svolgere tutte le necessarie indagini al fine di accertare se il soggetto abbia o meno la patente di guida, mentre, a parte eventuali violazioni amministrative, nessun comportamento si può legittimamente pretendere dall'automobilista per il principio *nemo tenetur se detegere*;

— che gli accertamenti dei dati anagrafici del conducente di un veicolo non possono tuttavia essere semplicemente affidati alla mera iniziativa, penalmente sanzionata e per di più amministrativamente imposta, del soggetto sorpreso privo della patente di guida, poiché al contrario, nell'ambito del nuovo sistema processuale penale, dovrebbe essere proprio la polizia giudiziaria ad attivarsi — anche mediante l'uso di moderne tecnologie informatiche e telematiche — onde raccogliere compiutamente ogni elemento utile a dimostrare la responsabilità dell'indagato, e non già quindi tramite metodi di coazione e veri e propri ordini di esibizione informa-

tiva, la cui origine, ed il cui significato sono in piena ed evidente contraddizione non solo con le nuove regole processuali, ma anche e soprattutto con i principi basilari di una moderna democrazia in materia di acquisizione informativa da parte delle amministrazioni pubbliche, regole, queste ultime che assurgono oggi a principi generali dell'ordinamento in base alla recente legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, con particolare riguardo ai criteri fondamentali e generali dell'economicità, dell'efficacia e della pubblicità e della basilare esigenza di « non aggravamento » di ogni procedimento a discapito della libertà individuale, tanto più che, come nel caso specifico risulta evidente, la reale difficoltà di coordinamento informativo e tecnologico delle amministrazioni a disposizione degli stessi agenti di polizia sul territorio (così come ormai avviene in tutti i paesi europei) non può tradursi — mediante l'estensione di fattispecie incriminatrici — in obbligo informativo atipico a carico del cittadino nei confronti di uffici di polizia non esattamente determinati o determinabili, entro termine perentorio e senza alcuna concreta assicurazione, peraltro, che tale condotta escluderebbe di per sé l'insorgere di procedimento penale nei suoi riguardi (verificandosi spesso invece il ritardo nella trasmissione dell'atto di esibizione della patente di guida da un ufficio ad un altro fino all'ufficio che originariamente aveva effettuato il rilievo, che nel frattempo, essendo trascorso il termine assegnato, ha provveduto ad inoltrare notizia di reato alla autorità giudiziaria pur potendo effettuare nella propria sede direttamente l'accertamento della fondatezza dell'ipotesi criminosa mediante riscontro o meno del possesso da parte dell'indagato della patente di guida come è puntualmente avvenuto proprio nel caso in esame);

Ciò premesso, visto l'art. 554 comma 1 cod. proc. pen.

Chiede disporsi l'archiviazione del procedimento e la conseguente restituzione degli atti al proprio Ufficio.

---

**SISTEMI INFORMATIVI  
DELLA POLIZIA E MANCATA  
OTTEMPERANZA  
ALL'ORDINE DI ESIBIZIONE  
DELLA PATENTE DI GUIDA**

dine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire quattromilioni ». Tale norma viene comunemente definita come norma penale in bianco, in ragione del fatto che la stessa si limita a sanzionare l'inosservanza di qualunque provvedimento legalmente dato dall'Autorità, non indicando però quelli che sono i comportamenti di volta in volta sanzionabili<sup>1</sup>.

Tale norma non ha mancato di suscitare dubbi in merito alla sua legittimità costituzionale. Infatti autorevole dottrina<sup>2</sup> ha sostenuto tale tesi, ritenendo violato il principio di legalità di cui all'art. 25, comma 1 della Costituzione in ragione del fatto che la condotta punibile prevista dall'art. 650 cod. pen. non è determinata preventivamente dalla legge con i caratteri

L'annotata richiesta di archiviazione trova il suo naturale contesto di trattazione nell'art. 650 cod. pen. « inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità », in base al quale « chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine

propri della norma penale, quali generalità e astrattezza; altra dottrina<sup>3</sup> ha invece sottolineato l'esistenza di un vero e proprio contrasto della norma in esame con il fondamentale principio di tassatività o sufficiente determinatezza della fattispecie penale. Sul punto la giurisprudenza di merito<sup>4</sup> ha infine rilevato il contrasto di tale disposizione con il fondamentale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in ragione del fatto che l'art. 650 cod. pen. prevede una identica sanzione penale per situazioni che possono essere tra loro profondamente diverse.

La questione relativa alla legittimità costituzionale è stata definitivamente risolta dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 168 del 1971<sup>5</sup> ha dichiarato costituzionalmente legittimo l'art. 650 cod. pen. in relazione all'art. 25, comma 1 sul presupposto che, la materialità della contravvenzione è descritta tassativamente in tutti i suoi elementi costitutivi, nonché, ulteriormente sul presupposto con le norme penali in bianco non violano il principio di legalità quando vi sia una legge dello Stato, non importa se diversa da quella incriminatrice, a indicare i caratteri, i presupposti, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'Autorità alla cui trasgressione l'art. 650 cod. pen. riconnette una sanzione penale.

Sul punto recente dottrina<sup>6</sup> non ha mancato di sottolineare che nell'attuale ordinamento positivo, l'articolazione della tutela penale si raccorda spesso a discipline extra-penali di fonte secondaria e ulteriormente che « una drastica rottura di siffatti intrecci avrebbe come costo di depotenziare la salvaguardia di interessi di rango talvolta tutt'altro che secondario ». Nonostante i dubbi profilati in dottrina, non appare probabile, almeno in tempi brevi, una nuova pronuncia di segno opposto, da parte della Consulta, per cui occorre spostare più proficuamente la nostra attenzione sulla concreta fattispecie oggetto della disamina. Nello specifico, occorre innanzitutto sottolineare che l'art. 90 del cod. della strada (nella vecchia formulazione) stabiliva che « il conducente di veicoli a motore deve avere con sé la patente di guida, la violazione di tale disposizione comporta l'ammenda da L. 20.000 a L. 50.000 »; l'art. 80, comma 12 cod. della strada, stabiliva invece che « chiunque guida autoveicoli o motoveicoli senza essere munito della patente di guida o del certificato di abilitazione professionale, quando prescritto, è punito con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da L. 50.000 a L. 200.000 ». Da qui dunque la possibilità in capo all'Autorità di Polizia di far ricorso all'art. 650 cod. pen. per ragioni di giustizia, finalizzate all'eventuale perseguibilità dell'illecito penale di cui all'art. 80 cod. strad. per l'emissione dell'ordine di esibizione della patente in capo al conducente di un autoveicolo che si sia reso responsabile dell'infrazione di cui al citato art. 90 cod. strad., al fine di accertarsi se lo stesso abbia o meno il regolare possesso della patente.

La Corte di Cassazione con sentenza Sez. I n. 4526/1992 ha ritenuto legittimo l'ordine di esibizione in oggetto, ritenendo sussistere il reato di

<sup>1</sup> Sul punto cfr. FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, parte gen.*, II ed., Bologna, 1989, 63.

<sup>2</sup> BRICOLA, *Legalità e crisi*, l'art. 25, commi 2 e 3 della Costituzione rivisitato alla fine degli anni '70, in *La questione criminale*, 1980, 139; CARBONI, *L'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*, Milano, 1970, *passim*.

<sup>3</sup> ROMANO, « *Repressione della condotta antisindacale* ». *Profili penali*, Milano, 1974, 184 ss.

<sup>4</sup> Sent. Pret. Massa Marittima, 27 ottobre 1969, in *Arch. pen.*, 1971, II, 266.

<sup>5</sup> In *Riv. pen.*, 1971, II, 1001

<sup>6</sup> FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, parte gen.*, cit., 63.

cui all'art. 650 cod. pen. in caso di mancata esibizione della patente di guida entro il termine stabilito dall'Autorità stessa. Già precedentemente la Cassazione aveva avuto modo di stabilire che « chi si rende inosservante dell'obbligo di portare con sé i documenti di circolazione e di guida è tenuto a dimostrare, mediante l'esibizione in un ufficio di Polizia, di averne comunque avuto la disponibilità, per soddisfare alle esigenze di controllo e verifica, imposte dalle necessità di giustizia e sicurezza che ha frustrato col suo comportamento illegittimo e risponde pertanto del reato di inosservanza di provvedimenti dell'Autorità ex art. 650 cod. pen., ove non ottemperi ad un invito in tal senso da parte della polizia giudiziaria »<sup>7</sup> e che, « l'ordine di presentare in ufficio il documento di circolazione al fine di accertarne il possesso e l'integrità, rivolto ad un automobilista che non lo abbia esibito in occasione di un controllo di funzionari, ufficiali o agenti ai quali spettano la prevenzione e l'accertamento di reati in materia di circolazione stradale, costituisce provvedimento fondato su ragioni di giustizia, la cui inosservanza è punibile ex art. 650 cod. pen. »<sup>8</sup>.

Le motivazioni addotte dalla Suprema Corte in ambo le decisioni citate sono da ricercarsi nel fatto di ritenere che oggetto specifico della tutela penale di tale disposizione vada individuato nell'interesse concernente la polizia di sicurezza, in quanto tale norma riguarda l'ordine pubblico che si intende tutelare contro l'inosservanza individuale dei provvedimenti della pubblica autorità che siano dati per ragioni di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico o igiene.

Per il Supremo Collegio non vi è dubbio che l'ordine dato dall'Autorità di Polizia alla quale spetta la prevenzione e l'accertamento dei reati in materia di circolazione stradale, di presentare la patente di guida al fine di accertarne il possesso nonché la regolarità nei confronti del conducente che non l'abbia esibita nel corso di un regolare controllo, costituisce un provvedimento fondato su ragioni di giustizia, in quanto diretto all'accertamento di reati e all'acquisizione dei relativi elementi probatori che possono emergere dall'esame del predetto documento anche in modo indiretto.

Di recente però, come sottolineato dallo stesso P.M. nella richiesta di archiviazione in esame, si è venuta formando una netta diversità di posizione da parte della giurisprudenza di merito; per quest'ultima infatti, « nel caso in cui un automobilista, sprovvisto ad un controllo della Polizia della patente di guida, non ottemperi all'ordine di esibire il documento in ufficio, il reato di inosservanza di provvedimenti dell'Autorità è escluso, poiché è compito degli agenti di polizia svolgere tutte le necessarie indagini al fine di accertare se il soggetto abbia o meno la patente di guida, mentre a parte eventuali violazioni amministrative, nessun comportamento si può legittimamente pretendere dall'automobilista per il principio *nemo tenetur se detegere* »<sup>9</sup>.

A sostegno della citata decisione viene portato il fatto che ai sensi dell'art. 135 cod. strad. è stabilito che il conducente deve avere con sé il documento di circolazione e la patente di guida e che, il medesimo ha l'ob-

<sup>7</sup> Così Cass. pen., Sez. I, sent. 7 dicembre 1990, in *Foro it.*, II, 1991, 370.

<sup>8</sup> Così Cass. pen., Sez. I, sent. 20 no-

vembre 1990, in *Foro it.*, II, cit., *ibidem*.

<sup>9</sup> Così Pret. Genova, sent. 9 ottobre 1990, in *Foro it.*, II, cit., *ibidem*.

bligo di esibire tali documenti agli agenti di polizia che li richiedono al momento del controllo. Come già anticipato se il conducente non è in possesso della patente di guida all'atto del controllo è contestata e comminata la sanzione amministrativa prevista dall'art. 90 cod. strad.; è poi compito esclusivo degli agenti di polizia svolgere tutte le necessarie indagini al fine di accertare se il soggetto abbia o meno la patente di guida. Infatti all'uopo potranno ben configurarsi due situazioni: o il soggetto ha in effetti conseguito la patente e ne è momentaneamente sprovvisto all'atto del controllo, per cui potrà comminarsi la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da L. 20.000 a L. 50.000, non potendosi pertanto pretendere dal conducente un comportamento ulteriore, quale è quello di presentarsi successivamente ad esibire la patente di guida, o, il soggetto non ha mai conseguito la patente, ed in tale ipotesi, ricorrerà come premesso il reato di cui all'art. 80, comma 12 cod. strad., per il quale il conducente deve essere autonomamente denunciato.

Nella citata decisione si motiva in effetti che in tal caso l'ordine di esibizione della patente entro un dato termine quale imposizione al soggetto di autodenunciarsi per il reato di guida senza patente si porrebbe in contrasto col principio cardine del diritto processuale penale, secondo il quale nessuno è tenuto ad autoaccusarsi.

Per come rilevato dal P.M. nella prefata richiesta di archiviazione, con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, avendo il processo penale assunto la veste di processo squisitamente accusatorio, ci pare opportuno condividere il principio generale in base al quale è compito precipuo dell'Autorità Giudiziaria, attivarsi tramite la Polizia Giudiziaria, al fine di raccogliere tutti quegli elementi utili all'accertamento della sussistenza di un fatto di reato ed indi, verificata tale sussistenza, attivarsi al fine di raccogliere tutti gli elementi finalizzati alla dimostrazione della responsabilità penale del soggetto a cui il reato va ascritto.

Premesso ciò, ci pare di poter condividere le ulteriori argomentazioni illustrate dal P.M. a sostegno della richiesta di archiviazione, le quali partono dall'esatta constatazione che l'acquisizione degli elementi di prova atti a dimostrare la sussistenza di un reato e la conseguente responsabilità penale ascrivibile in capo ad un soggetto, non possono assolutamente consistere nella possibilità di emettere dei veri e propri ordini di esibizione informativa in capo all'indagato stesso, ponendosi tali ordini come dei veri e propri mezzi di coazione i quali contrastano con i principi cardine del diritto processuale penale.

All'uopo è altresì condivisibile la necessità del ricorso per tali fini alle moderne tecnologie informatiche e telematiche, come d'altronde avviene nel resto dei paesi europei e soprattutto negli Stati Uniti, dove gli uffici di polizia sono attrezzati con reti informatiche interconnesse con tutti gli uffici della pubblica amministrazione. Grazie a tali reti informatiche interconnesse è possibile ottenere in tempo reale dati attinenti a qualsiasi tipo di autorizzazione amministrativa, quali ad esempio: patente di guida, porto d'armi, passaporto, ecc. Tale interconnessione è altresì estesa ai singoli uffici di polizia, che possono tra loro comunicare dati e scambiare c.d. «informative-automatizzate», al fine di svolgere in tempi molto ristretti i loro compiti istituzionali.

Chiaramente una banca dati così organizzata richiede anche l'adozione di tutte quelle forme di tutela nei confronti del singolo soggetto, finalizzate ad evitare che si creino delle vere e proprie schedature indiscriminate, le

quali vadano a riguardare dati che sono invece destinati a restare nella sfera privata del singolo soggetto<sup>10</sup>.

Fino a quando però tali banche dati riguardino la gestione dei documenti sopra elencati, queste vanno utilmente a porsi come veri e propri strumenti utili a fini identificativi e di polizia di sicurezza, tutte quelle volte che ciò sia necessario per fini di giustizia o di ordine pubblico.

È ormai dato comune il fatto che l'informatica è presente in ogni campo dell'agire umano e, nello specifico settore della giustizia il legislatore con la legge n. 401/1987 in tema di « informatica giudiziaria » ha previsto infatti l'adozione di procedure informatizzate relative all'intero settore della giustizia. Nel concreto però ciò non è ancora stato realizzato e, tale carenza non può, come esattamente rilevato dal P.M., tradursi nell'adozione di un « obbligo informativo atipico » a carico del cittadino nei confronti di uffici di polizia, che, non solo non sono esattamente determinati, come nel caso in esame, ma che non assicurano a causa della mancata interconnessione informativa tra un ufficio e l'altro la reale trasmissione dei dati relativi alla patente di guida, avvenuta nel caso di specie in tempi congrui, con la conseguenza che, trascorso il termine assegnato dalla Autorità, pur avendo il soggetto tenuto all'esibizione, presentato la sua patente di guida all'Ufficio di Polizia del suo luogo di residenza entro congruo termine, si sia ritrovato nella condizione di indagato ex art. 650 cod. pen. a causa della mancata comunicazione da parte di quest'ultimo ufficio a quello originariamente procedente.

Condivisibile è ulteriormente l'argomentazione relativa al fatto che con l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 recante « Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi », siano oramai da ritenersi principi generali del nostro ordinamento giuridico i fondamentali criteri di economicità, efficacia, pubblicità e non aggravamento di ogni procedimento amministrativo.

Con tale normativa si è infatti posto il peculiare obiettivo, fatto proprio dall'art. 1 della legge n. 241/1990, di improntare l'azione amministrativa ai canoni della speditezza, della efficienza, della trasparenza, della economicità, della pubblicità e soprattutto del non aggravamento dello svolgimento dell'istruttoria.

Per quanto di nostro specifico interesse, all'art. 18 di tale legge è infatti disposta l'acquisizione d'ufficio di tutti quei documenti attestanti fatti, stati o qualità che l'interessato dichiara essere già in possesso dell'autorità amministrativa, nonché l'accertamento d'ufficio di tutti quei documenti che la P.A. sia tenuta a certificare. Da quest'ultima indicazione ci pare conferente ritenere oramai sussistente un generale dovere di attivarsi in capo all'Amministrazione pubblica, al fine di accertare la reale sussistenza di documenti la cui acquisizione è possibile attraverso le competenti prefetture. La mancata realizzazione nei giusti tempi delle strutture informatizzate tese a rendere effettiva la *ratio* della legge n. 241/1990, non deve tradursi visto l'empasse, nell'adozione di provvedimenti d'autorità in capo al singolo cittadino, e ciò soprattutto in ragione del fatto che il ri-

<sup>10</sup> Per i recenti orientamenti in tema di « Privacy informatica », cfr. MANNA, Beni

della personalità e limiti della protezione penale, Padova, 1989, 332 ss.

corso al diritto penale non può essere visto paradossalmente come panacea di tutti i mali, bensì, assai più correttamente quale *extrema-ratio*; tale considerazione già ampiamente accettata in dottrina<sup>11</sup>, ha ormai trovato anche nella Sentenza della Corte Costituzionale n. 282 del 1990 un suo preciso riscontro<sup>12</sup>.

NATALE FUSARO

<sup>11</sup> Cfr. PALIERO, *Minima non curat Praetor*, Padova, 1985; PALAZZO, *Diritto Penale e Società tecnologica, principi in crisi e riforme attese*, in *Il Ponte*, 1991, n. 1, 509.

<sup>12</sup> In *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1991, 989 ss., con nota di VICICONTE, *Nuovi orientamenti della Corte Costituzionale sulla vecchia questione delle norme « in bianco »*.