

LA CONSEGNA DELLA COPIA DEL VERBALE  
NELLA CONTESTAZIONE  
DELLE CONTRAVVENZIONI STRADALI (\*)

La sentenza n. 346 in data 9 febbraio 1966 della IV sezione penale della Corte di Cassazione (ricorrente P.M. c. Lancia), pubblicata in questa *Rivista*, 1966, 268, ha riaperto la discussione sul problema della necessità della consegna di copia del verbale al contravventore, nella contestazione delle infrazioni stradali, ai fini della procedibilità dell'azione penale. Nel riesame di esse, facciamo riferimento in particolar modo alla recente nota del dott. Augusto JACONO, pubblicata su «Temi Napoletana», 1967, fasc. 2°, parte II, p. 39, la quale tratta l'argomento in termini basilari, offrendo l'opportunità di fare il punto sullo stato della giurisprudenza e della dottrina in materia.

La questione rimane di attualità nonostante l'entrata in vigore della Legge 3 maggio 1967, n. 317, la quale ne restringe il campo di applicazione in tema di procedibilità dell'azione penale, data la «depenalizzazione» di numerose infrazioni stradali, ma la fa risorgere sotto forma di questione di diritto amministrativo in sede di applicazione delle sanzioni relative alle infrazioni depenalizzate.

La giurisprudenza della Suprema Corte è ormai ferma sul principio che la consegna della copia al contravventore è condizione di procedibilità per le contravvenzioni stradali che permettono l'oblazione, mentre ha avuto un deciso mutamento di rotta per quelle in ordine alle quali l'oblazione non è ammessa. Invero, mentre fino al 1965 era stata affermata costantemente l'indispensabilità di tale adempimento anche per queste contravvenzioni (1), con la sentenza 9 febbraio 1966 e con le successive è stato ritenuto che l'adempimento non è essenziale e che l'azione penale è procedibile anche ove esso manchi (2).

---

(\*) Estratto dalla *Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, anno XXII, fasc. 1.

(1) Cfr. Cass. pen. sez. IV, 7 aprile 1965, n. 937, ric. Genovese, in questa *Rivista*, 1965, 488; sez. IV, 14 aprile 1965, n. 1006, ric. Cacciani, *ivi*, 510; sez. IV, 11 giugno 1965, n. 1465, ric. Lussu, *ivi*, 607, con note di richiami.

(2) Cass. pen. sez. IV, 23 marzo 1966, n. 901, ric. Pengo, in questa *Rivista*, 1966, 466; sez. IV, 4 maggio 1966, n. 1273, ric. P.M. c. Castrignanò, *ivi*, 1966, 459.

La concezione ispiratrice della più recente giurisprudenza è la seguente: sebbene la norma che prescrive la consegna della copia del verbale non sia accompagnata da una esplicita sanzione di nullità, nell'interpretazione tale consegna va considerata essenziale, ai fini della validità della contestazione, in vista delle concrete finalità per cui è prescritta, cioè di agevolare la difesa del contravventore e di rendere possibile l'oblazione e, poiché tale seconda funzione viene meno in ordine alle contravvenzioni per cui l'oblazione non è ammessa, per queste non è da ritenere necessaria.

La nota del dott. JACONO non accetta tale «distinguo» e rileva che sarebbe molto più logico ritenere non indispensabile la consegna, come per le contravvenzioni che non prevedono oblazione, così per quelle che la consentono. In effetti, una simile diversità di trattamento è difficilmente giustificabile alla luce della comune logica giuridica. La contestazione formale della contravvenzione è richiesta dalla legge al fine di garantire il responsabile contro il pericolo di accertamenti compiuti in maniera frettolosa e incontrollata da parte degli agenti di polizia stradale, in base a valutazioni soggettive di situazioni di fatto o addirittura in base a riferimenti di terzi (3). Occorre assicurare che l'interessato venga reso edotto dell'avvenuta rilevazione, da parte del competente organo di polizia stradale, di un suo comportamento giudicato antiggiuridico, nonché dei precisi termini dell'illiceità del suo comportamento e del genere di sanzioni che possono derivarne; e tale esigenza appare oggi non meno sentita anche in ordine alle infrazioni depenalizzate. Nel caso in cui è accordata al contravventore la facoltà di prevenire l'esercizio dell'azione penale (ed ora anche dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 5 della citata legge sulla depenalizzazione), si aggiunge l'esigenza di assicurare efficacemente pure l'esercizio di tale facoltà. Si tratta quindi di un sistema di garanzie, imposte dalla legge nell'interesse dell'individuo non soltanto al fine di agevolare l'oblazione allorché questa è possibile, ma anche e soprattutto al fine di metterlo in guardia contro l'inculpazione, affinché possa difendersi tempestivamente. Le garanzie consistono, in sostanza, nell'osservanza di forme tassativamente prescritte perché considerate dalla legge, con presunzione assoluta, come le sole idonee e sufficienti a dare agli interessati la effettiva possibilità di esercitare taluni diritti. Il concetto è stato sviluppato nel campo del diritto processuale penale particolarmente in relazione al tema delle nullità (4); sebbene i relativi principi non siano applicabili incondizionatamente all'accertamento ed alla contestazione delle contravvenzioni stradali, attività che sono fuori

(3) Cfr. CIGOLINI, *La responsabilità dalla circolazione stradale*, Milano, 1955, p. 537 e seg.; DUNI, *Contestazione e oblazione nelle contravvenzioni stradali*, ediz. La Tribuna, Piacenza, 1963, p. 19 e seg., 33 e seg., e *passim*.

(4) Cfr. LEONE, *Trattato di dir. proc. pen.*, vol. I, p. 103; v. in particolare, nota 28.

del processo, i criteri generali appaiono senz'altro validi anche nella materia di cui ci occupiamo, per evidente analogia delle esigenze pratiche. L'inadempimento delle garanzie fissate dal Codice della Strada negli artt. 140 e seguenti produce un effetto analogo alla inosservanza di quelle stabilite dal Codice di Procedura Penale nell'art. 185 ed in altre norme relative a specifici atti: cioè, la nullità della contestazione. Se l'insieme degli adempimenti previsti nel citato art. 140 risponde ad un sistema di garanzie, è ovvio che la mancata attuazione anche di uno di essi comporta l'invalidità della contestazione (5).

Ad analoghe conclusioni si perviene se si considera la contestazione al lume dei concetti di diritto amministrativo. Essa si presenta non come un atto, ma come una serie di atti finalizzati alla produzione di un certo risultato giuridico, cioè come un procedimento. Un procedimento ha bisogno, per la sua validità, che siano posti regolarmente in essere tutti gli atti che debbono comporlo; la mancanza di uno di essi, o il compimento in maniera invalida, toglie effetto allo intero procedimento, salvo che non sia possibile riprenderne il corso con il compimento dell'atto omesso o con la rinnovazione di quello nullo eseguito in precedenza.

Pertanto, si tratta di stabilire se il legislatore abbia considerato la consegna della copia del verbale fra le garanzie richieste per mettere in grado il contravventore di esercitare tutte le facoltà concessegli, anche quando egli non possa fare ricorso all'oblazione. L'interpretazione della volontà legislativa va fatta in base ai comuni canoni ermeneutici, cioè mediante l'esame del testo letterale della norma e la ricerca della *ratio* in armonia con tutto il sistema, senza soffermarsi troppo su considerazioni di opportunità pratica, le quali finirebbero con il suggerire le soluzioni che appaiono le migliori ad avviso soggettivo dell'interprete e con il perdere di vista le scelte effettuate a suo tempo dagli organi legislativi. In materia di garanzie formali, bisogna tener conto che esse sono imposte in via astratta e generale, appunto perché hanno la funzione di prevenire ogni discussione sulle esigenze sostanziali che possono presentarsi nei singoli casi e quindi non conviene guardare alla maggiore o minore utilità finalistica che esse possono avere in relazione alle varie fattispecie.

Ciò premesso, non si può fare a meno di ricordare che l'articolo 140 del Codice della Strada prescrive espressamente, nell'ultimo comma, che al contravventore deve essere data copia del verbale, in caso di contestazione diretta, senza distinguere affatto tra le contravvenzioni che ammettono e quelle che non ammettono l'oblazione. Parimenti, l'art. 141 esige la notificazione degli estremi della contravven-

---

(5) La concezione unitaria dell'istituto della contestazione, comprensivo di tutti gli adempimenti prescritti, è illustrata soprattutto in DUNI, *op. cit.*, pag. 31 e seg.

zione, quando sia mancata la contestazione immediata, senza fare distinzioni. Né si trovano distinzioni di sorta nelle altre norme del Codice e del Regolamento che trattano la materia; soltanto nell'art. 603, secondo comma, del Regolamento, si nota una differenziazione, in quanto è ivi stabilito che al contravventore debbono essere anche forniti i ragguagli sulle modalità dell'oblazione «quando sia consentita» e quindi è previsto esplicitamente — e del resto è ovvio — che se ne faccia a meno quando l'oblazione non sia consentita. Un elemento interpretativo di grandissima importanza è rappresentato dal fatto che il precedente T.U. delle norme per la tutela delle strade e la circolazione (appr. con R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740) limitava esplicitamente, nell'art. 124, l'obbligo di notificazione del verbale alle sole «contravvenzioni per le quali sia stabilita la sola pena dell'ammenda e sia ammessa l'oblazione», mentre tale limitazione non è stata riprodotta nel T.U. in vigore. D'altra parte, è evidente l'intendimento dei compilatori del nuovo T.U. di rafforzare le garanzie, dettando una disciplina più rigorosa anche in ordine dell'accertamento delle contravvenzioni ed alla verbalizzazione. Tutto ciò porta ad escludere che il legislatore abbia condizionato l'applicabilità di tutte le garanzie previste in questo settore, o di alcune di esse, alla possibilità di precludere l'esercizio dell'azione penale con l'oblazione.

Per completezza di trattazione, riteniamo opportuno rispondere alle principali argomentazioni svolte nella nota del dott. JACONO per sostenere il carattere non essenziale della consegna della copia del verbale: argomentazioni non nuove, ma esposte in modo succinto e chiaro. Il primo argomento è che, nel nostro ordinamento processuale, la regola è data dalla officialità dell'azione penale, mentre la procedibilità condizionata è prevista in via eccezionale, e che quindi non è lecito formulare condizioni di procedibilità in via analogica. L'osservazione non è pertinente, poiché non si tratta qui di fare ricorso all'analogia, ma di identificare la reale portata delle disposizioni dell'art. 140 del Codice della Strada per stabilire se l'adempimento della esplicita prescrizione della consegna della copia abbia effetto sulla procedibilità qual è disciplinata dall'art. 143.

Un altro argomento a cui la nota particolarmente attribuisce importanza, è che alla redazione del verbale debba essere riconosciuto un valore meramente probatorio dell'avvenuta contestazione e che il rilascio della copia vada considerato come una attività postuma, staccata concettualmente dalla contestazione vera e propria. Se si accoglie il concetto che le formalità imposte dalla legge hanno il valore di garanzie, è più coerente l'illazione che la verbalizzazione è richiesta «ad substantiam», e così pure la messa a disposizione del contravventore di una copia del verbale. Comunque, il rilievo che quest'ultima attività non fa parte della contestazione in senso stretto né della verbalizzazione non è decisivo, essendo da considerare essenziali tutte

le garanzie processuali prescritte anche separatamente, così come tutti gli atti di un procedimento amministrativo.

Si osserva poi nella nota che della consegna della copia dovrebbe ben farsi a meno anche quando si tratta di contravvenzioni che consentono l'oblazione, poiché ognuno è obbligato a conoscere la legge e quindi anche il modo di fare oblazione e le somme da versare. È agevole rispondere che il legislatore può senz'altro ritenere opportuno che all'interessato siano fatte precise comunicazioni circa obblighi e diritti che lo riguardano, con la necessaria «specificazione» in ordine al caso concreto, ed imporle perciò in maniera tassativa. Se la sua volontà risulta in questo senso, in una determinata normativa, l'interprete non può ritenere l'adempimento non essenziale.

Si rileva poi che l'art. 603 del Regolamento, nel menzionare gli elementi che debbono essere riportati nel verbale, non indica i ragguagli circa l'oblazione. Ma conviene ricordare anzitutto che una norma regolamentare non può incidere sull'attuazione delle garanzie prescritte dalla legge; ed in secondo luogo che l'art. 603 stabilisce espressamente che l'agente accertatore deve fornire al contravventore i dati occorrenti per l'oblazione e da ciò è ovvio desumere che anche questa parte dell'attività del detto pubblico ufficiale debba essere verbalizzata.

Gli altri argomenti enunciati nella nota rappresentano lo sviluppo logico delle osservazioni precedenti e non è il caso di soffermarsi più oltre su questo punto. Riteniamo che, avendo il legislatore costituito un sistema di garanzie, non è lecito scindere le varie formalità che sono previste per l'integrazione della relativa procedura, facendo una discriminazione per quanto riguarda la consegna della copia del verbale, né ritenere tale adempimento non essenziale nei casi in cui si tratti di contravvenzioni per cui l'oblazione non è ammessa, se non addirittura in tutti i casi.