

11-12
2022

NOVEMBRE
DICEMBRE

LA POLIZIA LOCALE

Mensile di aggiornamento normativo e pratica professionale



STUDI

Il nuovo articolo 198-bis
del Codice della strada

STUDI

Il trasporto di rifiuti:
illeciti e sanzioni

COME AGIRE

La redazione degli atti
di polizia

Green e hi-tech: la rivoluzione delle divise è cominciata



Monarca, come la farfalla. Un insetto che sveste i panni del bruco, per vestirsi di regalità. È questa l'ispirazione per **la nuova divisa della Polizia Municipale** che, disegnata da uno stilista, è stata presentata al convegno nazionale di **Riccione** il 14-16 settembre 2022.

La collezione è il risultato di un lavoro lungo mesi. E di una storia aziendale cominciata nel 1975. Nata come attività per la produzione di guanti di lavoro, la nostra azienda è ben presto diventata **leader in Italia nell'abbigliamento tecnico per la Polizia Municipale**.

Ora è in procinto di presentare al pubblico una innovativa linea di divise nata dal suo lungo know-how, e dall'esperienza nella produzione di abbigliamento tecnico da sci. **Una collezione che coniuga stile, innovazione, alte prestazioni e sostenibilità**. E che, per la prima volta, offrirà **capi ad hoc per le donne**.

Vestirsi di stile, anche sul lavoro, sarà presto possibile.

 **LIVREHA**

Tel. **081 804 54 54** E-mail info@livreha.com



G.A. EUROPA AZZARONI



GUARD CAR

*Conforme al GDPR
Video e Immagini in 4K
Doppia Ottica
Visione Targhe in Notturna*

Z2

*Invio Immagini e Video in 4G
Collegamento Real Time
Immagini e Video in Quad HD*



**LE NOSTRE
RADICI NEL VOSTRO
FUTURO**

www.gaeuropa-azzaroni.it

G.A. EUROPA AZZARONI srl
Via del Litografo, 1 • 40138 Bologna
Tel. 051534951 (r.a.) • Fax 051534918
info@gaeuropa-azzaroni.it

HANNO COLLABORATO

GAETANO ALBORINO

Avvocato, Funzionario Polizia Metropolitana di Napoli

LUIGI ALTAMURA

Comandante Polizia Locale Verona

EMILIANO BEZZON

Dirigente Comune Varese

FABIO DIMITA

Direttore amministrativo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

GIANLUCA FAZZOLARI

Sostituto Commissario Polizia di Stato

CARLOENRICO GANDINI

Comandante Polizia Locale Corpo Intercomunale "Terra tra i Fiumi"

DOMENICO GIANNETTA

Comandante Polizia Locale

VINCENZO GIANNOTTI

Dirigente comunale

GIUSTINO GODUTI

Comandante Polizia Locale Nichelino

STEFANO MAINI

Avvocato presso Avvocatura civica Comune di Modena

GIUSEPPE NAPOLITANO

Avvocato, Dirigente Comunale, Dottore di ricerca e specializzato in Diritto amministrativo

SAMANTA ZACCONI

Comandante Polizia Locale Rozzano

Le opinioni espresse negli articoli appartengono ai singoli autori, dei quali si rispetta la libertà di giudizio, lasciandoli responsabili dei loro scritti.

Gli autori garantiscono la paternità dei contenuti inviati all'Editore manlevando quest'ultimo da ogni eventuale richiesta di risarcimento danni proveniente da terzi che dovessero rivendicare diritti su tali contenuti.

IN QUESTO NUMERO

PUNTI DI VISTA

- 5 **La sentenza della Corte Costituzionale n. 126/2022**
di Emiliano Bezzon
- 7 **Il nuovo patto sul contrasto all'evasione fiscale: opportunità per le polizie locali**
di Luigi Altamura

STUDI

- 18 **Il nuovo articolo 198-bis del Codice della strada**
di Giuseppe Napolitano
- 28 **Il trasporto di rifiuti: illeciti e sanzioni**
di Gaetano Alborino
- 39 **La stabilità dell'immobile e l'azione del Comune: l'ordinanza di necessità**
di Stefano Maini

GIURISPRUDENZA

Con note a cura di:
Vincenzo Giannotti

RASSEGNA

a cura di Emiliano Bezzon

- › La protezione dell'identità del whistleblower
- › Il sollecito al godimento delle ferie spetta al datore di lavoro e non al dipendente
- › Illegittima la disposizione di un regolamento comunale che vieta di accendere fuochi d'artificio
- › Accessibilità alla chiamata di emergenza alla centrale operativa da parte dell'assicurazione
- › Diritto di accesso delle organizzazioni sindacali
- › L'applicazione dell'ipotesi di CCNL funzioni locali: le cose da fare subito

- › L'applicazione della tassazione separata sugli emolumenti: le indicazioni dell'Agenzia delle entrate
- › Le modifiche all'ordinamento professionale nell'ipotesi di CCNL funzioni locali

AGGIORNAMENTO E FORMAZIONE PROFESSIONALE

COME AGIRE

- 78 **La redazione degli atti di polizia**
di Domenico Giannetta

FOCUS

- 95 **Circolazione di veicoli in disponibilità di agenti diplomatici, consolari e degli appartenenti alle organizzazioni internazionali**
di Gianluca Fazzolari

SCHEDE TECNICHE

- 109 **La cooperazione incentivata**
di Giustino Goduti

QUESTION TIME

PARERI MINISTERIALI

- 120 a cura di Fabio Dimita

TEST

- 125 **Investimento del pedone**
di Carloenrico Gandini e Samanta Zacconi

LA POLIZIA LOCALE

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO ANNUALE

I prezzi indicati sono validi entro il 31/01/2023, dal 01/02/2023 sarà attivo un nuovo listino, per ulteriori informazioni visiti il nostro sito: shop.periodicimaggioli.it.

- Rivista in formato digitale + cartaceo + accesso al sito Polnews euro 275,00 (Iva assolta dall'Editore).
Questa formula di abbonamento offre la possibilità di accedere a tutti i contenuti del sito Polnews e di chiedere fino a 10 indirizzi e-mail per la ricezione dell'omonima newsletter.
- Rivista in formato digitale euro 145,00 (comprensivo dell'Iva al 4% da versare all'Erario).

Per i privati è previsto un prezzo promozionale:
formato digitale + cartaceo euro 150,00 (Iva assolta dall'Editore)
formato digitale euro 140,00 (comprensivo dell'Iva al 4% da versare all'Erario).

Abbonamento triennale: questa formula di abbonamento prevede il 10% di sconto sul prezzo di listino che rimane bloccato per tre anni.

Il prezzo di una copia cartacea della rivista è di euro 33,00 (Iva assolta dall'Editore).

Il prezzo di una copia cartacea arretrata è di euro 36,00 (Iva assolta dall'Editore).

L'Abbonamento Unico dà diritto ad usufruire gratuitamente dei seguenti Servizi online:

- Archivio Storico digitale dei precedenti numeri
- La Newsletter online quotidiana Polnews
- I Video corsi online di Polizia Locale channel
- L'esperto risponde
- Schede operative
- Supplementi

Ulteriori informazioni e promozioni attive saranno disponibili sul sito www.periodicimaggioli.it.

Il pagamento dell'abbonamento può essere effettuato con il bollettino di c.c.p.n. 31666589 intestato a Maggioli spa - Periodici - Via del Carpino, 8 - 47822 - Santarcangelo di Romagna (RN) oppure online collegandosi al sito <http://shop.periodicimaggioli.it>. La rivista è disponibile anche nelle migliori librerie.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre i 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

Coloro che sono in regola con i pagamenti hanno diritto a richiedere, entro l'anno, la risoluzione gratuita di due quesiti di interesse generale, riguardanti le materie di polizia locale.

I quesiti dovranno essere formulati per iscritto ed inviati all'indirizzo e-mail: servizio.quesiti@maggioli.it

COMITATO DI DIREZIONE

LUIGI ALTAMURA

Comandante Polizia Locale Verona

EMILIANO BEZZON

Dirigente Comune Varese

GIUSEPPE NAPOLITANO

Dirigente comunale

COMITATO SCIENTIFICO

MASSIMO ANCILLOTTI

Dirigente Roma Capitale

SERGIO BEDESSI

Presidente CEDUS - Centro documentazione sicurezza urbana e Polizia Locale

OSVALDO BUSI

Comandante Polizia Municipale Castellammare del Golfo (TP)

GIUSEPPE CARMAGNINI

Ispettore Polizia Municipale Prato

RAFFAELE CHIANCA

Consulente esperto in controllo documentale

PIETRO CUCUMILE

Dirigente Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare

CARLOENRICO GANDINI

Presidente Foxpol

ANDREA GIRELLA

Tenente Colonnello Guardia di Finanza

MAURIZIO MARCHI

Comandante Polizia Municipale Gambettola (FC)

MICHELE ORLANDO

Comandante Polizia Municipale Afragola (NA)

FABIO PICCIONI

Avvocato

ANTONIO RAGONESI

Responsabile Area Sicurezza e Legalità ANCI

DIRETTORE RESPONSABILE

PAOLO MAGGIOLI

DIREZIONE, AMMINISTRAZIONE E DIFFUSIONE

Maggioli Editore

Via del Carpino, 8

47822 - Santarcangelo di Romagna (RN)

Tel. +39 0541 628242 • Fax +39 0541 622595

editore@maggioli.it

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli Spa

Redazione

Via del Carpino, 8 - 47822

Santarcangelo di Romagna (RN)

REGISTRAZIONE

Presso il Tribunale di Rimini il 24 settembre 2020, n. 1583/2020

STAMPA

Maggioli Spa

Santarcangelo di Romagna (RN)

Tutti i diritti riservati

È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore.

Maggioli Spa:

Azienda con Sistema di Gestione Qualità certificato ISO 9001:2015

Iscritta la registro operatori della comunicazione

FILIALI

Milano - Via F. Albani, 21 - 20149 Milano

tel. 02.48545811 - fax 02.48517108

Bologna - Piazza VIII agosto - Galleria del Pincio, 1 - 40126 Bologna

tel. 051.229439-228676 - fax 051.262036

Roma - Piazza delle Muse, 8 - 00197 Roma

tel. 06.5896600-58301292 - fax 06.5882342

Bruxelles - Belgium - Avenue d'Auderghem 68 - 1040 Bruxelles - Belgium

tel. +32 27422821 - international@maggioli.it

PUBBLICITÀ

MAGGIOLIADV

Concessionaria di Pubblicità per Maggioli Spa

Via del Carpino, 8 - 47822 - Santarcangelo di Romagna (RN)

tel. 0541.628200 - fax 0541.624887

e-mail: maggioliadv@maggioli.it

www.maggioliadv.it

Servizio Abbonamenti

Tel. 0541.628200 - Fax 0541.624457

e-mail: abbonamenti.riviste@maggioli.it

www.periodicimaggioli.it

I servizi del tuo abbonamento



**Rivista
specializzata**



**Archivio
storico digitale**



PoINews



**Contenuti
aggiuntivi**



**L'esperto
risponde**



Podcast



Videocorsi

www.periodicimaggioli.it

LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 126/2022

Il Taser e della sua utilizzabilità da parte della polizia locale

di **Emiliano Bezzon**

Questa la massima:

«È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost., l'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, limitatamente alle parole «dissuasori di stordimento a contatto». La disposizione impugnata dal Governo amplia il catalogo degli strumenti in dotazione ai corpi e ai servizi di polizia locale, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di armi, ambito, peraltro, strettamente connesso con quello dell'ordine pubblico e della sicurezza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. La normativa statale, infatti, impiegando l'espressione omnicomprensiva di «armi comuni ad impulsi elettrici», tale da abbracciare, oltre al "Taser", anche il diverso dispositivo conosciuto come "stungun", ha finora escluso – salva la sperimentazione, con le cautele di volta in volta indicate – che gli agenti di polizia (sia locale, sia di Stato) possano portare, tra le armi di servizio, anche i dispositivi ad impulso elettrico».

La Regione Lombardia, con l'art. 5 della legge regionale 8/2021, ha inteso modificare l'art. 23 della legge della Regione Lombardia 1° aprile

2015, n. 6 (Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana), con l'aggiunta delle parole «, guanti tattici imbottiti antitaglio, dissuasori di stordimento a contatto, pistole al peperoncino, termoscanner portatili, mefisti, mascherine, previa adeguata formazione».

Il testo del citato art. 23, comma 4, come modificato, risulta essere il seguente:

«[i] corpi e i servizi di polizia locale possono altresì dotarsi di manette, giubbotti antitaglio, giubbotti antiproiettile, cuscini per il trattamento sanitario obbligatorio (TSO), caschi di protezione, guanti tattici imbottiti antitaglio, dissuasori di stordimento a contatto, pistole al peperoncino, termoscanner portatili, mefisti, mascherine, previa adeguata formazione, e altri dispositivi utili alla tutela dell'integrità fisica degli operatori».

In buona sostanza, la Corte ha cassato per illegittimità costituzionale la parte dell'articolo in esame in cui si parla di dissuasori di stordimento a contatto. Lo ha fatto ritenendo che vi sia violazione dell'articolo 117 della Costituzione che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di armi.



Ascolta la voce
del direttore



Inutile quindi definire questi oggetti come dispositivi di autotutela perché di tratta di armi a tutti gli effetti: il combinato disposto della legge 65/1986 e del d.m. 145/1987, non prevede altre armi se non pistole, fucili (per le funzioni di polizia venatoria) e sciabole (per le funzioni di rappresentanza).

Per la polizia locale, quindi, si può prevedere l'utilizzo del Taser in termini sperimentali, ma non in termini di assegnazione in modo permanente, nemmeno ricorrendo all'escamotage di cambiargli nome.

Questa sentenza, troppo poco discussa e commentata, forse anche sottovalutata, deve fare, invece, riflettere.

Deve indurre a pensare meglio alle dotazioni delle polizie locali (e anche alle attività richieste) gli amministratori che, certo hanno responsabilità politica, ma uscirebbero forse indenni da eventuali azioni risarcitorie.

Deve indurre a essere maggiormente riflessivi i comandanti di polizia locale che, certamente sono animati dalle migliori intenzioni, ma rischiano di trovarsi "scoperti" in caso di incidenti o criticità di qualche tipo.

Deve indurre a essere sempre più ragionevoli e

attenti gli operatori di polizia locale nell'utilizzo di strumenti e dotazioni per le quali non vi è chiarezza normativa o, come nel caso in esame, vi è una chiara pronuncia solo parzialmente favorevole della Corte Costituzionale.

Certo proteggersi al meglio per proteggere meglio i cittadini deve continuare a essere una priorità, attraverso l'addestramento, la formazione, le dotazioni, gli strumenti e, infine, le armi.

Ma non si possono forzare le norme, soprattutto dopo pronunce come quella in esame. Si faccia invece pressione affinché si adottino, finalmente, la semplice modifica del d.m. 145 da parte del Ministro degli interni: è un atto monocratico, senza costi per lo Stato, sufficiente e superare la censura della Corte, spianando la strada all'uso legittimo e uniforme nell'intero Paese dei nuovi dispositivi di difesa, neutralizzando anche le forzature di alcune regioni, alle quali vorrei anche dire che il "mephisto" non mi pare sia tra le priorità degli operatori di polizia locale, faticando – nonostante qualche decennio di esperienza – a comprenderne la necessità di utilizzo così rilevante da dover essere assunta al rango di norma regionale.

IL NUOVO PATTO SUL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE: OPPORTUNITÀ PER LE POLIZIE LOCALI

Una nuova spinta alle attività già previste da alcuni anni. Il ruolo della Polizia Locale centrale anche nell'azione contrasto e recupero dell'evasione fiscale

di **Luigi Altamura**

È stato firmato lo scorso 14 ottobre il nuovo patto tra l'Agenzia delle entrate, la Guardia di Finanza, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) al fine di contrastare l'evasione fiscale attraverso la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento erariale. E quando si parla di amministrazioni comunali, non ci si può dimenticare il ruolo centrale delle Polizie Locali e delle tante competenze a cui è chiamata giornalmente, che aprono grandi prospettive per una collaborazione foriera di risultati. Inutile negare come il contrasto all'evasione fiscale da parte dei Comuni si sia ridotta a poche centinaia di amministrazioni. Mancano intere Regioni, soprattutto nel Sud, mentre si distinguono molti Comuni dell'Emilia-Romagna, in testa nelle classifiche degli importi che vengono restituiti dallo Stato ai sindaci.

Per ricordare le origini e di quanto prevedono le attuali norme, il legislatore, già a decorrere dal lontano 1973 (art. 44 d.P.R. 600/1973), aveva intuito il ruolo strategico che i Comuni po-

tevano giocare nel recupero del gettito fiscale, derivante dall'evasione dei tributi statali in considerazione, soprattutto, della loro conoscenza del territorio e degli innumerevoli atti amministrativi che ogni cittadino è chiamato a effettuare presso i loro uffici.

Molte però le difficoltà che venivano riscontrate, tanto è vero che la collaborazione tra gli enti locali e l'Amministrazione finanziaria ha trovato concreta attuazione solo a partire dal 2005, grazie all'impianto normativo e regolamentare operato rispettivamente dal legislatore e dall'Agenzia delle entrate tra gli anni 2005 e 2012.

Da anni l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza condividono non solo le loro banche dati, ma soprattutto le proprie competenze specifiche con i Comuni aderenti ad apposite convenzioni, consentendo agli stessi di intercettare e di segnalare i comportamenti evasivi più gravi nei vari ambiti in cui operano:

- commercio e professioni,
- urbanistica e territorio,
- proprietà edilizie,

- patrimonio immobiliare,
- affitti "in nero",
- residenze fittizie all'estero
- e disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva.

Il protocollo è la prosecuzione delle attività già avviate negli anni passati, e ha lo scopo di dare una nuova spinta all'azione che era scemata via via.

I quattro enti si impegnano, ognuno per il proprio ambito di competenza, a fornire strumenti tecnici e a promuovere conoscenze in grado di favorire lo sviluppo qualitativo della partecipazione dei Comuni all'attività di recupero dell'evasione dei tributi statali.

Nell'intesa sono specificati i **mezzi idonei a raggiungere l'obiettivo** prefissato. Tra questi:

- la condivisione delle informazioni presenti negli archivi dell'Anagrafe tributaria, in forma anonima e aggregata, mediante la procedura Siatel, nel rispetto dei principi di liceità, necessità, correttezza, pertinenza e non eccedenza ai sensi del Regolamento Europeo 2016/679 e del Codice in materia di protezione dei dati personali, al fine di consentire ai Comuni l'implementazione dei processi di analisi del rischio utili a individuare comportamenti evasivi ed elusivi di tributi statali e locali;
- la predisposizione di linee guida per la formazione di segnalazioni qualificate che gli enti locali inviano alla Guardia di finanza e all'Agenzia delle entrate;
- la standardizzazione di metodologie di intervento per aumentare la qualità delle azioni che i Comuni possono concretamente realizzare.

Sono, inoltre, previsti programmi mirati per la formazione tecnico-operativa rivolti sia agli 007 "locali" che al personale dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza.

Particolare attenzione è dedicata alla **diffusione di best practices** riscontrate sul territorio, per favorirne la conoscenza e l'implementazione nelle altre realtà locali, lo sviluppo di linee

guida per la predisposizione delle "segnalazioni qualificate" e la messa a sistema di soluzioni informatiche utili per standardizzare le metodologie di intervento.

Sostegno per il raggiungimento degli obiettivi individuati nel protocollo stesso andrà assicurato al gruppo di lavoro, costituito in occasione dell'accordo siglato il 30 gennaio 2018 composto da personale delle quattro istituzioni, altamente qualificato e specializzato in materia di tributi locali ed erariali, banche dati, attività di verifica e accertamento. In particolare, saranno i componenti di questa "**cabina di regia**" a strutturare, in base alle esigenze, i percorsi di formazione previsti dall'intesa.

Vengono assicurati, inoltre, lo scambio di informazione e un monitoraggio *no stop*.

L'intento è anche quello di monitorare costantemente i risultati della partecipazione dei Comuni all'accertamento, sulla base di informazioni omogenee e di precisi indicatori concordati.

Nel dettaglio, **l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza**, in particolare, s'impegnano a tracciare ciascuna segnalazione qualificata trasmessa dai Comuni, consentendo così, in ogni fase del ciclo di verifica e accertamento, di restituire informazioni aggregate significative, fornendone anche un dettagliato *report* all'Anci. Dal canto loro, **l'Anci e l'Ifel** promuoveranno presso gli enti locali iniziative di sensibilizzazione, utili a raccogliere sistematicamente informazioni sull'andamento delle attività di partecipazione ai controlli.

L'Agenzia delle entrate, infine, verificherà e concorderà, con Anci e Ifel, le eventuali ulteriori informazioni, utili ai Comuni per partecipare al meglio all'accertamento, impegnandosi a fornirle, sempre nel rispetto dei limiti fissati dal Codice sulla *privacy*.

La durata del protocollo è di tre anni e una volta appurata la sua efficacia potrà essere ancora rinnovato.

Fondamentale sarà il ruolo delle Polizie Locali, oggi impegnate in molte attività che possono trasformarsi in "segnalazioni qualificate",

basti pensare solamente ai veicoli di grossa cilindrata, sottoposti a controlli e contestazioni di verbali al Codice della strada, intestati a soggetti privi di reddito o insufficiente per averne la proprietà, o a tutta l'attività di polizia amministrativa connessa ad esempio ai controlli delle attività commerciali, magari prive di partita IVA. Altra attività che potrebbe portare importan-

ti risultati è quella legata alle locazioni turistiche, attività extralberghiera, con possibili casi di evasione sia dell'imposta di soggiorno ma anche dell'evasione sul reddito delle persone fisiche.

E su questo si auspica l'impegno di tutti nei momenti formativi, fondamentali per la riuscita del contrasto all'evasione fiscale.



Guardia di Finanza

PROTOCOLLO D'INTESA

TRA

L'Agenzia delle entrate, (di seguito denominata "Agenzia") con sede in Roma, via Giorgione n. 106- C.F. 06363391001, legalmente rappresentata dal Direttore Avv. Ernesto Maria Ruffini;

la Guardia di Finanza, con sede in Roma in Viale XXI Aprile - C.F. 80194230589, legalmente rappresentata dal Gen.c.a. Giuseppe Zafarana;

l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (di seguito denominata "ANCI"), con sede in Roma, Via dei Prefetti, 46 - C.F. 80118510587 legalmente rappresentata dal Segretario Generale Dott.ssa Veronica Nicotra;

la Fondazione Istituto per la Finanza e l'Economia Locale - IFEL (di seguito denominata "IFEL"), con sede in Roma, P.za San Lorenzo in Lucina, 26, C.F. 97413850583 legalmente rappresentata dal Presidente Dott. Alessandro Canelli;

di seguito congiuntamente le "Parti"

VISTI

- ✓ l'art. 1, comma 1, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203 (convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248), che prevede - al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa - la partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale dei tributi erariali, riconoscendo agli stessi una quota incentivante delle maggiori somme relative ai tributi statali riscossi;
- ✓ l'art. 10, comma 12-duodecies, del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11, che ha incrementato la quota di compartecipazione dei Comuni al gettito derivante dall'accertamento dei tributi statali al 100% fino al 2017, modificando quanto già previsto dall'articolo 1, comma 12-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138;

- ✓ l'art. 4, comma 8-bis, del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225, che ha esteso agli anni 2018 e 2019 la quota del 100% di compartecipazione dei Comuni al gettito derivante dall'accertamento dei tributi statali;
- ✓ l'art. 34, del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, che ha esteso agli anni 2020 e 2021 la quota del 100% di compartecipazione dei Comuni al gettito derivante dall'accertamento dei tributi statali;
- ✓ l'art. 44 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 che stabilisce la partecipazione dei Comuni all'accertamento dei redditi delle persone fisiche;
- ✓ il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 3 dicembre 2007, che disciplina le modalità di partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento, ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248;
- ✓ il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 26 novembre 2008 che delinea le modalità tecniche di trasmissione da parte dei Comuni delle informazioni suscettibili di utilizzo ai fini dell'accertamento dei tributi statali ed i criteri di ripartizione della quota spettante in caso di segnalazione dello stesso soggetto da parte di più Comuni;
- ✓ l'art. 83 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che - ai commi 11, 16 e 17 - stabilisce specifiche tipologie di informazioni oggetto di segnalazioni da parte dei Comuni nell'ambito della loro partecipazione all'accertamento dei tributi statali;
- ✓ il decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e d'intesa con la Conferenza Unificata del 23 marzo 2011, che individua i tributi su cui calcolare la quota di compartecipazione e le sanzioni spettanti ai Comuni che abbiano contribuito all'accertamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del citato decreto legge n. 203 del 30 settembre 2005, nonché le relative modalità di attribuzione;
- ✓ il decreto direttoriale del Ministero dell'Economia e delle finanze del 15 luglio 2011, che fissa i criteri per la determinazione dell'importo netto da erogare ai Comuni che abbiano partecipato all'accertamento fiscale e contributivo;
- ✓ il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 29 maggio 2012 e relativo allegato tecnico, che ha ulteriormente dettagliato le modalità

operative e telematiche di comunicazione tra Enti locali e centrali coinvolti nel processo di partecipazione;

- ✓ il decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze dell'8 marzo 2013, che ha disciplinato le modalità per il recupero delle somme corrisposte ai Comuni in via provvisoria, e successivamente rimborsate ai contribuenti a qualunque titolo;
- ✓ il Protocollo d'intesa nazionale tra Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani ("ANCI") e Fondazione Istituto per la Finanza e l'Economia Locale ("IFEL") stipulato in data 30 gennaio 2018 con una durata triennale;
- ✓ il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, disciplina la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché la libera circolazione di tali dati e abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati, di seguito "Regolamento Europeo");
- ✓ il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, così come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, che concerne "Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE" (di seguito "Codice");
- ✓ il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 26 gennaio 2021, che ha dettagliato le modalità operative e telematiche di consultazione delle banche dati catastali.

PREMESSO CHE

L'Agenzia delle entrate, la Guardia di Finanza, l'ANCI e l'IFEL:

- ✓ intendono perseguire finalità comuni di contrasto all'evasione fiscale ed al conseguente recupero di somme sottratte a imposizione nel più ampio contesto del corretto adempimento degli obblighi fiscali da parte dei cittadini;
- ✓ si impegnano, mediante la sottoscrizione del presente Protocollo, a realizzare attività e strumenti utili alla uniforme diffusione, su tutto il territorio nazionale, del processo di partecipazione dei Comuni

all'accertamento dei tributi statali, nonché al suo efficientamento e miglioramento qualitativo nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari in vigore.

CONVENGONO QUANTO SEGUE:

Art. 1

Obiettivi

1. L'Agenzia delle entrate, la Guardia di Finanza, l'ANCI e l'IFEL si impegnano, nell'ambito delle rispettive competenze, a promuovere la conoscenza, il corretto utilizzo e, qualora ne ricorrano i presupposti, l'eventuale implementazione delle modalità, degli strumenti e delle soluzioni atti a favorire lo sviluppo qualitativo della partecipazione dei Comuni all'attività di recupero dell'evasione dei tributi statali. In questo contesto l'IFEL si impegna a fornire assistenza tecnica a tutti i Comuni nello svolgimento della suddetta attività in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 10, comma 5, d.lgs. n. 504 del 1992 (ss.mm.ii.) e dal Decreto Ministeriale del Ministero dell'Economia e delle finanze del 22 novembre 2005, che le attribuisce il ruolo di ente strumentale che, per conto e nell'interesse di ANCI, garantisce i servizi finalizzati ad agevolare i processi telematici di integrazione nella Pubblica Amministrazione.
2. In particolare, le Parti ritengono che gli obiettivi di cui al punto 1 possano essere perseguiti mediante:
 - a. lo studio delle informazioni presenti in Anagrafe Tributaria, rese disponibili in forma anonima e aggregata e con modalità tali da garantirne la riservatezza, l'integrità, la disponibilità e il tracciamento, e nelle banche dati comunali, al fine di consentire ai Comuni lo sviluppo di processi di analisi del rischio utili ad individuare comportamenti evasivi ed elusivi di tributi statali e locali entro i limiti delle finalità istituzionali perseguite e nel rispetto dei principi di liceità, necessità, correttezza, pertinenza e non eccedenza nel trattamento delle informazioni ai sensi del Regolamento Europeo e del Codice;
 - b. la diffusione delle buone pratiche riscontrate sul territorio nello svolgimento delle attività di partecipazione all'accertamento, anche ai fini della loro implementazione e generalizzazione presso altre realtà locali;

- c. la predisposizione, mediante l'analisi delle *best practices* riscontrate su tutto il territorio nazionale, di linee guida per la predisposizione delle segnalazioni qualificate che i Comuni inviano alla Guardia di Finanza e all'Agenzia delle entrate anche a seguito di precedenti segnalazioni ai sensi dell'articolo 44, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973;
- d. l'eventuale individuazione di sistemi informatici utili per standardizzare metodologie di intervento e per aumentare la qualità delle azioni che i Comuni possono concretamente realizzare;
- e. l'individuazione di referenti, per ciascuna istituzione coinvolta, a livello centrale e territoriale, al fine di rendere più agevoli gli scambi informativi, comprendere sino in fondo le caratteristiche dei patrimoni informativi delle rispettive istituzioni, elaborare, attraverso lo studio delle informazioni aggregate rese disponibili, strumenti per efficientare le attività di analisi del rischio, snellire le fasi istruttorie di approfondimento delle posizioni a rischio individuate ed attribuire il giusto "peso" - in termini qualitativi - alle segnalazioni da trasmettere, confrontarsi sullo stato di lavorazione delle segnalazioni per migliorarne, progressivamente, la qualità;
- f. la definizione di appropriati programmi di formazione tecnico-operativa rivolti al personale comunale;
- g. la definizione di appropriati programmi di formazione tecnico-operativa rivolti al personale dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza;
- h. l'individuazione di eventuali ulteriori ambiti di intervento significativi tanto per la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle entrate che per i Comuni, ad integrazione o modifica di quelli previsti dal Provvedimento del 3 dicembre 2007;
- i. la soluzione di problematiche complesse ai fini della concreta attuazione del presente Protocollo, attraverso il costante contatto tra le parti contraenti e la proposta di modelli organizzativi per la gestione dei rapporti tra i Comuni e le diverse strutture dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di Finanza coinvolte;
- j. la costituzione, in particolare per i Comuni minori, di strutture di servizio intermedie - create dall'ANCI e dall'IFEL per l'attuazione del punto 4.3 del Provvedimento del Direttore dell'Agenzia emanato in data 29 maggio 2012 - finalizzate a:
 - ✓ informatizzare e omogeneizzare l'intero patrimonio informativo a disposizione delle varie strutture/uffici dei Comuni;

- ✓ facilitare gli interscambi informativi con l’Agenzia delle Entrate nell’ambito dei servizi e delle previsioni della Convenzione di cooperazione informatica sottoscritta tra l’Agenzia e i singoli Comuni;
- ✓ effettuare le attività di cui ai precedenti punti a) e d) del presente articolo.

Art. 2

Gruppo di lavoro

1. Per il raggiungimento degli obiettivi del presente Protocollo, in attuazione delle attività di cui al precedente articolo 1, le Parti si impegnano a sostenere e promuovere le attività svolte dal Gruppo di lavoro, costituito in attuazione del Protocollo d’intesa del 30 gennaio 2018, composto da personale delle quattro istituzioni coinvolte, altamente qualificato e specializzato in materia di tributi locali ed erariali, banche dati, attività di verifica ed accertamento.
2. Eventuali modifiche nella designazione dei componenti del Gruppo di lavoro devono essere tempestivamente comunicate da ciascun Ente interessato.

Art. 3

Formazione

1. Ai fini dell’elaborazione ed attuazione dei programmi di formazione, l’Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza si impegnano gratuitamente a prevedere, per tutta la durata del presente Protocollo, nell’ambito del proprio programma annuale di formazione, l’effettuazione di specifici corsi di formazione a cascata per la piena attuazione della partecipazione dei Comuni all’accertamento, favorendo la partecipazione a tali corsi di operatori/formatori dei Comuni, senza oneri per questi ultimi.
2. L’ANCI, attraverso IFEL e con il supporto di personale formatore dell’Agenzia delle entrate e della Guardia di Finanza, si impegna ad assicurare programmi di formazione gratuita – da coordinare con quelli previsti al precedente comma 1 – e l’utilizzo di strutture comunali, di norma nei Comuni capoluogo di regione e di provincia, ai fini dello svolgimento di specifiche sessioni di formazione programmate sul territorio, nonché l’impiego degli esperti di propria nomina per le azioni di sensibilizzazione e formazione di cui al presente articolo.

3. Le esigenze formative e le modalità organizzative relative ai percorsi di formazione previsti ai precedenti punti 1. e 2. saranno definite dal Gruppo di lavoro di cui all'articolo 2 e declinate in successivi atti esecutivi.

Art. 4

Interscambio informativo e monitoraggio

1. Le Parti concordano sulla necessità di assicurare un efficace e costante monitoraggio dell'andamento della partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi statali, sulla base di informazioni omogenee ed indicatori concordati.
2. L'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza si impegnano ad assicurare un efficace sistema di tracciatura delle singole segnalazioni qualificate trasmesse dai Comuni, così da permettere in ogni momento del ciclo di verifica ed accertamento la restituzione delle informazioni significative, fornendone altresì idonea reportistica all'ANCI, anche con riferimento ai programmi locali di recupero dell'evasione di cui al punto 9.1 del Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 3 dicembre 2007.
3. L'ANCI e l'IFEL si impegnano a promuovere presso i Comuni le iniziative di sensibilizzazione utili ad una sistematica raccolta di informazioni sull'andamento delle attività di partecipazione all'accertamento.
4. Le informazioni di monitoraggio, acquisite per effetto della collaborazione di cui al presente Protocollo, sono messe, a richiesta, a disposizione del Comitato paritetico di monitoraggio costituito presso la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali.
5. L'Agenzia delle entrate si impegna a verificare e concordare con l'ANCI e l'IFEL i fabbisogni informativi aggiuntivi dei Comuni in materia di partecipazione all'accertamento. Le informazioni concordate, di cui al presente comma, verranno integrate nell'ambito dei servizi della Convenzione di cooperazione informatica in vigore tra Agenzia delle entrate e singoli Comuni.
6. Le informazioni di cui al presente articolo verranno trattate per le sole finalità di interscambio informativo e monitoraggio quivi indicate.

Art. 5

Convenzioni e Protocolli d'Intesa locali

- 1 L'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza, a livello territoriale, possono congiuntamente sottoscrivere specifiche convenzioni o protocolli d'intesa, anche attraverso le diramazioni regionali dell'ANCI, con i singoli Comuni della regione di competenza nel rispetto degli indirizzi contenuti nel presente Protocollo, oltre che delle previsioni normative e regolamentari in vigore.

Art. 6

Durata

- 1 Il presente Protocollo avrà la durata di 3 (tre) anni dalla data della sua sottoscrizione, con possibilità di rinnovo alla scadenza, d'intesa tra le Parti e previa verifica dei risultati ed aggiornamento degli obiettivi.

Art. 7

Profili finanziari

- 1 Dal presente Protocollo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Art. 8

Disposizioni finali

- 1 Per tutto quanto non espressamente previsto nel presente Protocollo, le Parti faranno riferimento al codice civile, alla legge e ai regolamenti in materia.

Letto, approvato e sottoscritto digitalmente

Agenzia delle Entrate
Ernesto Maria Ruffini

Guardia di Finanza
Giuseppe Zafarana

ANCI
Veronica Nicotra

IFEL
Alessandro Canelli

IL NUOVO ARTICOLO 198-BIS DEL CODICE DELLA STRADA

L'ennesima novellazione delle modalità di accertamento delle violazioni al Codice della strada

di Giuseppe Napolitano

Ci piace proporre un commento analitico alla norma più significativa della riforma 2022 del Codice della strada. Ne parleremo tenendo a freno lo spirito critico, cercando di valutarla in prospettiva di “possibile ragionevole applicazione”. Certo provare a mettere in “azione amministrativa” le parole in libertà vergate dal Legislatore, sarà impresa dura, al confine di una “mission impossibile”.

La conversione (ad opera dalla l. 5 agosto 2022, n. 108 in s.o. n. 29, relativo alla G.U. 5 agosto 2022, n. 182) definitiva del decreto-legge 6 giugno 2022, n. 68 (recante: “*Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile*”) ha – tra l'altro – generato una considerevole modifica del Codice della strada.

Si tratta di modifiche intervenute su diversi ambiti (come al solito quando si interviene nel Codice della strada in maniera così estemporanea) ed in maniera alquanto disordinata¹.

1. Vengono modificati, dal d.l. prima della conversione, gli articoli 24, 47, 50, 97, 116, 117, 120, 126, 190 (viene anche prorogato il termine per la sperimentazione dei veicoli di micromobilità elettrica); con la legge di conversione, vengono modificati gli articoli: 7, 61, 116, 123, 126, 167, 203.

Il Ministero dell'interno, dopo aver fornito le prime indicazioni sulle novità in materia di circolazione introdotte con il decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (c.d. decreto trasporti) con la circolare n. 300/STRAD/2/22588.U/2022 del 6 luglio 2022, è tornato a illustrare le ulteriori modifiche al Codice della strada introdotte in sede di conversione del decreto, avvenuta con la legge 5 agosto 2022, n. 108.

Quindi, con la **circolare prot. n. 300/STRAD/1/28964.U/2022 del 7 settembre 2022**, ha fornito utili interpretazioni circa le ulteriori novità che operativamente interessano gli organi di polizia stradale.

Fatta questa prolusione andiamo al tema: **ci concentreremo sulla sola norma che, ex novo, è stata recapitata nel Titolo VI; prepariamoci**

Viene introdotto poi, un nuovo articolo 198-bis.

quindi ad affrontare la nuova norma denominata, articolo 198-bis.

Cominciamo con il precisare che, con buona probabilità, i parlamentari che hanno dato luogo alla proposta, poi premiata dalla votazione di entrambe le Camere, avevano in animo effetti e risultati molto più estesi di quelli effettivamente conseguiti. Prova ne è che, fin dai primi commenti si è avuto modo di preconizzare come la norma sarebbe andata incontro ad una sistematica interpretazione restrittiva da parte del Ministero dell'interno (cosa che è effettivamente avvenuta per come argomenteremo con inerenza alla circolare prot. n. 300/STRAD/1/28964.U/2022 del 7 settembre 2022) e ad una possibile espansione pretoria, disordinata e scollacciata come solo una norma mal scritta può rendere pronosticabile.

Una norma che meriterebbe una critica in "*pars destruens*", molto accanita; critica che qui limiteremo in omaggio alla necessità di rendere questo contributo utile all'operatore pratico. Procediamo con ordine, interpolando commi a opportune stringhe di commento:

Art. 198-bis, comma 1

1. La violazione, anche in tempi diversi, della medesima norma relativa alla circolazione di un veicolo non avente i requisiti tecnici o amministrativi richiesti dalla legge è considerata, ove ricorrano le condizioni di cui ai commi 2 e 3 e ai fini dell'applicazione della sanzione prevista dal comma 4, come un'unica infrazione. Resta fermo che le condotte commesse successivamente alla prima notificazione ovvero alla contestazione immediata costituiscono nuove violazioni.

La locuzione di apertura lascia sicuramente presupporre che si tratta di un tentativo di travaso, nel Codice della strada, della previsione dell'**articolo 81, comma 2, del codice pena-**

le, a mente del quale: "*Alla stessa pena² soggiace chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno criminoso, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di legge*".

Un tentativo difficilmente praticabile nel mondo delle sanzioni amministrative, in quanto è obiettivamente difficile sfuggire alla regola posta dal comma 1 dell'**articolo 8 della l. 689/1981** (peraltro rimarcata nell'articolo 198³ del Codice), sebbene poi, sia proprio il comma 2⁴ della norma qui richiamata a generare il primo esperimento giuridico nazionale di illecito continuato. Invero, la previsione del comma 2

2. La "stessa pena" è quella considerata dal comma 1 del medesimo articolo 81: È punito con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave aumentata sino al triplo chi con una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge.

3. Sul punto si richiama la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 29.3.2011, n. 1749, secondo cui, in merito alla possibilità di rimettere agli agenti accertatori della violazione la valutazione circa la sussistenza delle condizioni previste dall' art. 198 del Codice della strada in base al quale il soggetto che con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative pecuniarie, o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave aumentata fino al triplo, il ministero ha chiarito che "l'organo di Polizia stradale deve contestare le singole violazioni commesse dal trasgressore, indicando per ciascuna infrazione la facoltà di effettuare il pagamento in misura ridotta. L'applicazione dell'aumento della sanzione pecuniaria, infatti, è prerogativa dell'autorità competente – Prefetto o Giudice di pace – a comminare la sanzione: il riconoscimento del concorso non è rimesso dalla legge né alla discrezione né all'apprezzamento dell'organo accertatore, analogamente a quanto avviene nell'ambito del diritto penale, come tra l'altro confermato dalla circolare 17 novembre 2003, n. 300/A/1/44649/12 del Ministero dell'interno".

4. Alla stessa sanzione prevista dal precedente comma soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi, più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie.

dell'articolo 8 della l. 689/1981 aveva il pregio di riferirsi ad illeciti la cui matrice fosse essenzialmente dolosa (quando si parla di "medesimo disegno" non ci si può riportare alla comune matrice colposa della punibilità amministrativa), con ciò radicando una ragionevole eccezione (illecito continuato) su un'eccezione (natura dolosa delle violazioni in materia di previdenza); al contrario – applicandosi il Codice della strada ad ipotesi pressoché⁵ totalmente a matrice colposa – la previsione dell'articolo 198-bis, rischia di cadere nel vuoto, anche in relazione alla ricerca di un criterio giuridico (diverso da quello diacronico definito dal Legislatore nei commi successivi) che proprio non si riesce a rinvenire nella codificazione.

Ad ogni buon conto, in disparte questa divagazione giuridica occorre osservare che:

- a) il concorso deve essere omogeneo ("della medesima norma relativa alla circolazione") sebbene materiale;
- b) la norma violata deve necessariamente afferrire alla carenza di "*requisiti tecnici o amministrativi richiesti dalla legge*".

Rinviando ai commenti dei commi successivi la descrizione delle altre limitazioni all'ingresso della procedura che, fin qui, è ancora tutta da conoscere, vanno ancora osservate due questioni:

- 1) l'identificazione testuale di quali siano le violazioni che afferiscono ai "*i requisiti tecnici o amministrativi richiesti dalla legge*";
- 2) la "tagliola" della "notificazione della prima violazione", che genera l'effetto della esclusione dal "cumulo", delle condotte commesse successivamente alla prima notificazione ovvero alla contestazione immediata.

5. L'unica norma del Codice che potrebbe collegarsi ad una matrice dolosa è quella prevista dal comma 7 bis dell'articolo 157 che recita: "7-bis. È fatto divieto di tenere il motore acceso, durante la sosta del veicolo, allo scopo di mantenere in funzione l'impianto di condizionamento d'aria nel veicolo stesso; dalla violazione consegue la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 223 a € 444".

Affrontiamo allora il tema posto al numero 1, vale a dire: quali sono le norme relative alla circolazione di un veicolo non avente i requisiti tecnici o amministrativi richiesti dalla legge? Qui ci soccorre sicuramente la circolare del ministero dell'interno n. 300/STRAD/1/28964.U/2022 del 7 settembre 2022 che – per quanto possa essere considerata discutibile in dottrina e sarà fortemente messa in discussione dalla giurisprudenza di merito – ci fornisce il catalogo normativo su cui tutti gli uffici di Polizia Locale dovranno lavorare. Il Ministero, concentrandosi sulla parola "requisiti", ritiene che si debba aver riguardo alle sole norme che postulano l'idoneità alla circolazione su strada dei veicoli, potendo ricadere nell'ambito di applicazione della novella solo le violazioni di disposizioni che riguardano presupposti tecnici o amministrativi richiesti per l'immissione in circolazione del veicolo stesso, per qualsiasi ambito stradale. Da qui la distinzione tra "requisiti tecnici" e "requisiti amministrativi".

I requisiti tecnici si raccolgono intorno agli articoli 71, 72, 74, 78, 79 e 80 del Codice.

I requisiti amministrativi sono, di contro, posti dagli articoli 74 e 75, dall'articolo 97, dall'articolo 100, dall'articolo 193, dagli articoli 84, 85, 87, e 88, nonché dalle limitazioni discendenti dall'applicazione delle sanzioni accessorie, come nel caso degli articoli 213, 215, 216 e 217 del Codice.

Ovviamente, sul piano pratico, il novero delle norme sopra trascritte, quando le andiamo a conoscere una ad una, ci pone davanti ad un piccolo dilemma pratico: quante volte potrà mai verificarsi che, in tempi obiettivamente ristretti lo stesso conducente, con il medesimo veicolo, possa violare più volte la stessa norma? La risposta è: ad eccezione dei casi che ammettono l'accertamento da remoto senza obbligo di contestazione immediata, la casistica è più unica che rara.

Quindi sicuramente il campo di applicazione della novella si riferirà – nella pratica – all'articolo 193 del Codice e – quando avremo dispo-

sitivi omologati – anche all'articolo 80 ed all'articolo 213.

La circolare ministeriale, deludendo l'intero mondo creato della stampa nazionale che aveva già ipotizzato il suo dilagare, ha chiarito che la previsione non riguarda gli articoli 6 e 7 del Codice con riguardo agli ingressi in ZTL o in area pedonale; allo stesso modo la previsione non potrà applicarsi all'articolo 10 del Codice, ovvero all'idoneità generale alla circolazione del mezzo, che attengono al comportamento del conducente.

Ovviamente, posto che la teoria di articoli sopra indicata (estratta pari pari dalla circolare) è affetto da errori vistosi⁶, dobbiamo ammettere che comunque essi – per gli operatori di Polizia Locale – vanno considerati gli unici a cui si applica il beneficio del "cumulo", salvo che non intervengono spunti autorizzatori da parte delle prefetture territorialmente competenti, respinsenze ministeriali, coraggiose prese di posizioni correlate ad approdi giurisprudenziali.

Art. 198-bis, comma 2

2. Nel caso di accertamento di più violazioni senza contestazione immediata ai sensi dell'articolo 201, l'illecito amministrativo oggetto della prima notifica assorbe quelli accertati nei novanta giorni antecedenti alla medesima notifica e non ancora notificati.

Cominciamo con il rappresentare che i commi 2 e 3 si contendono – frazionandolo – il tema

6. L'elencazione posta nella circolare è sommaria e coronata da alcuni errori, poiché: alcuni degli articoli indicati non hanno sanzione; altri sono errati (richiamando l'articolo 97 per la mancanza di immatricolazione dei veicoli in genere, in luogo dell'articolo 93, che comunque non ammette il pagamento in misura ridotta); altri ancora che non possono rientrare nella casistica oggetto del nuovo articolo perché non è ammesso il pagamento in misura ridotta (ad esempio gli articoli 216 e 217).

delle violazioni unificabili non contestate e tutte notificate, rispetto al tema dell'interposizione della contestazione immediata.

Il comma 2 opera solo nel caso in cui nessuna delle violazioni da cumularsi sia stata oggetto di contestazione immediata e tenta di fornire la descrizione del criterio giuridico in base al quale opererà questo "cumulo giuridico atipico" i cui effetti sono oggetto di trattazione nei commi successivi.

Il criterio prescelto dal Legislatore è di stampo meramente diacronico, non potendo immaginarsi (per la natura colposa delle violazioni) una unicità di "disegno illecito". La regola è veramente di mera creazione giuridica; non è la prima violazione commessa a "comandare" – quella definita "principale" nella circolare ministeriale – ma è la prima delle plurime che riesce ad essere trapiantata a notifica⁷.

Dal che si scatenano alcune **problematiche**:

- a) la possibile competizione tra diversi organi accertatori potenzialmente coinvolti dal cumulo, vede "vincere" quello che ha un migliore livello di efficienza nel dare corso alla notificazione, sia per tempi di esecuzione che per modalità di realizzazione;
- b) la notifica a cui si deve guardare – in ragione della natura recettizia degli atti sanzionatori – incontra un confronto per termini sulla data di perfezionamento per il destinatario (a nulla rilevando, a parere di chi scrive, la data di perfezionamento per il mittente). Ciò implica un problema di carattere pratico, correlato alla tempistica di consolidamento – negli applicativi informatici in uso a ciascun ente accertatore – delle informazioni inerenti "gli stati di avanzamento" della notifica ed il suo perfezionamento per il destinatario.
- c) La circostanza che sia la "prima notifica" a comandare, correlata alla "data di perfezionamento per il destinatario", implica che –

7. Se le violazioni "cumulabili", sono notificate nel medesimo giorno, secondo la circolare ministeriale, "comanda" quella commessa per ultima in ordine di tempo.

giocoforza – i 90 giorni indicati dal Legislatore come data di estensione della copertura a ritroso dei casi cumulabili, si risolvono in una contrazione delle occasioni di "salvezza" per il trasgressore, atteso che è noto-rio come il perfezionamento per il destinatario, al netto dei casi in cui si notifici mediante PEC, avviene molti giorni dopo la data di perfezionamento per il mittente (specie nei casi di compiuta giacenza contemplati dall'art. 8 della l. 890/1982).

In ogni caso, in disparte altre implicazioni, la regola dell'assorbimento opera per le violazioni commesse tra la data della prima notifica al novantesimo giorno precedente, con l'evidente esclusione dall'assorbimento degli illeciti commessi oltre novanta giorni prima dal primo perfezionamento della notifica, anche delle violazioni commesse successivamente alla prima notificazione ovvero alla contestazione immediata costituiscono nuove violazioni.

Art. 198-bis, comma 3

3. Fuori dei casi di cui al comma 2, l'illecito amministrativo oggetto di contestazione immediata assorbe le violazioni accertate, in assenza di contestazione ai sensi dell'articolo 201, nei novanta giorni antecedenti alla predetta contestazione e non ancora notificate. Nel rispetto delle condizioni di sicurezza della circolazione e fatti salvi i divieti posti da altre disposizioni, l'organo accertatore può autorizzare il trasgressore a completare il viaggio o a raggiungere il luogo di destinazione per la via più breve e nel più breve tempo possibile.

Il comma 3 opera come eccezione rispetto alla regola posta dal comma 2 e introduce l'effetto della contestazione immediata, sulla sequela di illeciti continuati cumulabili. Se – tra

gli illeciti cumulabili – prima della prima notificazione, sia intervenuta una contestazione immediata, essa "comanda" e procura l'assorbimento delle condotte illecite antecedenti, perpetrate fino a novanta giorni prima della contestazione.

Qui si pone il tema dell'eventuale presenza di sanzioni accessorie, che giocoforza ci fanno pensare all'articolo 80 (non in autostrada) più che all'articolo 193. Il comma si chiude, infatti, con la precisazione che nel rispetto delle condizioni di sicurezza della circolazione e fatti salvi i divieti posti da altre disposizioni, l'organo accertatore può autorizzare il trasgressore a completare il viaggio o a raggiungere il luogo di destinazione per la via più breve e nel più breve tempo possibile.

Art. 198-bis, comma 4

4. Nei casi di cui ai commi 2 e 3, fermo restando il pagamento delle spese di accertamento e notificazione relative a ciascuna violazione, ove ricorrano le condizioni per il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'articolo 202, si applica la sanzione del pagamento di una somma pari al triplo del minimo edittale previsto per la disposizione violata, se più favorevole.

Il comma 4 chiarisce che il possibile beneficio del "cumulo" può ricorrere solo nel caso in cui il pagamento in misura ridotta sia ammissibile. Nei casi per i quali il PMR non sia ammesso, la regola aurea resta quella dell'articolo 198, comma 1, vale a dire che solo in caso di condotta singola sarà possibile ripristinare ipotesi di cumulo ben conosciute e poco praticate nel nostro Ordinamento.

Nei casi di ammissione al pagamento in misura ridotta, a monte della sanzione cumulata, c'è il tema del soddisfo delle spese (che non è poca cosa).

Sicuramente l'Amministrazione o le Amministrazioni che hanno accertato le violazioni cumulabili hanno anticipato spese. Tali spese devono essere in qualche modo ristrate, altrimenti la norma finirebbe per sancire l'esistenza di una perdita economica ingiusta per l'Amministrazione, senza che sia ipotizzabile il "danno erariale".

La soluzione cercata dal Legislatore è di pronta lettura: "*fermo restando il pagamento delle spese di accertamento e notificazione relative a ciascuna violazione*"; una regola che è semplice se la applichiamo al caso che il cumulo riguardi un solo organo accertatore, ma che diventa complicatissima quando si incontra il caso di "violazioni assorbite nel cumulo" accertate da organi che dovranno trovare il proprio modo di recuperare le spese in parola.

In sintesi, questa locuzione sta a significare che:

- se tutti i verbali sono stati accertati da un solo organo accertatore, *nulla quaestio*; i conti si fanno in maniera abbastanza semplice e gli effetti del procedimento che descriveremo potranno pure realizzarsi con una certa agilità.
- Se – di contro – l'accertamento delle violazioni in tempi diversi della medesima violazione, avvenga ad opera di diversi organi accertatori la tematica delle spese si complica inesorabilmente.

Sorvolando sul tema delle spese (che comunque vanno tutte pagate), andiamo a verificare il contenuto del "cumulo"; tutti i verbali (cumulabili secondo le regole prima esposte) si "assorbono" in un pagamento siffatto: "*somma pari al triplo del minimo edittale previsto per la disposizione violata, se più favorevole*".

Innanzitutto, il beneficio ha un senso solo se le violazioni sono almeno 4.

Inoltre, si deve osservare la distinzione di questo criterio rispetto a quello del comma 1 dell'articolo 198 che, per il concorso formale (omogeneo o eterogeneo) si applica una sanzione (ad

opera del Prefetto, alla fine di un procedimento correlato al ricorso – in forma atipica – di cui all'art. 203 del Codice) di caratura variabile consistente nella "violazione più grave aumentata fino al triplo".

È chiara la diversità ontologica tra le due norme che, a dispetto della somiglianza testuale, hanno origine, senso, procedimento e strumenti molto diversi tra loro.

Nel caso della norma più antica (art. 198) siamo al cospetto di un istituto giuridico che non può essere privato della discrezionalità occorrente al Prefetto per stimare il livello di gravità delle condotte cumulabili, alla luce della loro potenziale diversità (il concorso formale è anche eterogeneo).

Nel caso della novella (art. 198-bis) siamo al cospetto, pure nella materialità del concorso, della natura necessariamente omogenea delle violazioni commessi, con una pre-definizione della discrezionalità dei casi cumulabili tutta assorbita dal legislatore; ciò genera la conseguenza che non occorre discrezionalità, ma mera applicazione della norma che, per questo motivo, genera una misura fissa di aggravamento ed una possibilità di estromettere il Prefetto dal percorso decisionale, atteso che trattasi di operazione meccanica e materiale di verifica delle condizioni legali e consequenziale doverosa applicazione.

Un'ultima annotazione, almeno con riguardo al commento del comma 4, va fatta per precisare che la "triplicazione" si riferisce alla base minima edittale della norma violata.

Rispetto a tale triplicazione, poi, secondo quanto specificato con la circolare prot. n. 300/STRAD/1/28964.U/2022 del 7 settembre 2022, il beneficio dello "*sconto del 30%*" può essere ammesso solo qualora il pagamento avvenga (in una o più soluzioni) entro cinque giorni dalla notifica della violazione "principale" (la prima notificata), anche se – invero – appare difficile che si possa sapere in così poco tempo, che pendono, oltre al verbale notificati, altri in arrivo.

Art. 198-bis, comma 5

5. In deroga all'articolo 202, il pagamento della somma di cui al comma 4 può essere effettuato entro cento giorni dalla prima notificazione o dalla contestazione immediata di cui al comma 6. Qualora, nei termini indicati dall'articolo 202, sia stato già effettuato il pagamento in misura ridotta previsto per la specifica violazione, entro il suddetto termine di cento giorni può essere effettuata l'integrazione del pagamento da corrispondere all'organo di polizia stradale che ha effettuato la prima notificazione o la contestazione immediata, secondo le modalità indicate dallo stesso.

Con il comma 5 si profila, pian piano, il meccanismo procedimentale.

Stando al primo periodo, il trasgressore/obbligato in solido che "mette insieme" un certo numero di violazioni omogenee suscettibili di assorbimento, computa autonomamente a quanto ammonti il "dovuto" e, entro 100 giorni dalla prima notificazione, paga le spese di tutti i verbali notificati, oltre al triplo del minimo edittole, se ciò risulti più conveniente. Se poi, si realizzasse la magia di avere tra le mani tutti i verbali entro il quinto giorno dalla notifica del primo e si pagasse immediatamente, si potrebbe beneficiare della decurtazione del 30% sulla somma cumulata (fermo il pagamento delle spese). Passando al secondo comma, possiamo dire che il Legislatore ipotizza una sorta di "zona cesarini" per chi, ricevuta la prima violazione ed obblata la stessa (magari nella misura decurtata del 30% se nei termini), poi se ne veda recapitare altre, inerenti violazioni commesse nei novanta giorni antecedenti la notifica del primo verbale, peraltro pagato. Correndo ancora una parte residua del termine di cento giorni decorrente da questo verbale notificato e pagato, l'interessato può integrare il pagamento da corrispondere all'organo di polizia stradale che ha effet-

tuato la prima notificazione o la contestazione immediata (senza possibilità di approfittare dello sconto del 30% per le violazioni residue, in quanto ciò sancisce la più volte rievocata circolare, che qui nel merito si accetta, sia pur senza condivisione).

Il procedimento dovrebbe essere sempre intrapreso, in autonomia dal trasgressore che si veda recapitare le violazioni seriali; tuttavia, la locuzione "*secondo le modalità indicate dallo stesso*" (riferendosi all'organo che ha accertato o notificato il verbale) ci porta necessariamente a pensare che, nel corso di un regolare processo dialettico, il soggetto sanzionato rivolga un'istanza (di accesso in forma semplificata, mi viene da immaginare) all'organo di polizia che, senza alcun timore, può estrarre un "computo" del "cumulabile" (una sorta di estratto debitorio), proponendone il pagamento all'interessato (così dando anche reviviscenza alla possibilità che l'integrazione – se effettuata entro 5 giorni dalla piena conoscenza della "proposta" – possa beneficiare dello sconto del 30%). La circolare Prot. n. 300/STRAD/1/28964.U/2022 del 7 settembre 2022, fa larvate aperture⁹ su questo terreno, mentovando l'istituto dell'autotutela amministrativa per sdoganare un rapporto franco e leale tra cittadino ed amministrazione volto a definire, nel solco del procedimento di cui alla l. 241/1990, un rapporto "istanza-valutazione di ammissibilità-proposta".

Andando oltre il solco della circolare e cercando di portare i sistemi sanzionatori su un terreno di moderna apprezzabilità per l'utente potremmo immaginare **istanze atipiche da fronteggiare**, ad esempio:

8. Qui si potrebbe anche immaginare una sorta di integrazione alle avvertenze (di solito stesa in calce a tutti i verbali ed in questo caso da correlare ad ognuno dei verbali per i quali sia ammesso il cumulo in trattazione) che "raccontino", anche del procedimento di cui all'articolo 198-bis, specificando le azioni da compiere ad istanza di parte.

9. Il Ministero tratta la fattispecie solo in relazione all'istanza di archiviazione del comma 7, per evidenziare che non debba essere coinvolto il prefetto.

- con provvedimenti di rigetto basati motivazione semplificata¹⁰ al cospetto della richiedente – sempre esemplificando – di cumulare violazioni che non rientrano nel catalogo definito dalla circolare del Ministero, in quanto non afferenti a "requisiti tecnici o amministrativi richiesti dalla legge";
- con provvedimenti di rigetto preceduti da "preavviso"¹¹ dal contenuto variabile (integrale o parziale);
- con provvedimenti di accoglimento, estensivi di una proposta (che riferisca anche di altri verbali accertati e non ancora notificati, gravitanti nel periodo di cumulabilità) che in caso di pagamento integrale (per esigenze di semplificazione) comporterà l'accoglimento tacito dell'implicita istanza di archiviazione contemplata dal comma 7; atto che riesca anche ad ammonire sulle conseguenze del mancato pagamento entro il termine che, comunque andrà posto a scorporo di decorrenza dalla data di prima notifica.

Quello qui immaginato è un procedimento complicatissimo, anche alla luce della necessità di dover fissare un termine di riscontro all'istanza che sia breve e ragionevole; procedimento che tenga conto: del termine indifferibile dei 100 giorni considerati dalla norma e della necessità che l'istruttoria di queste istanze atipiche sia reale e completa (quindi da completare in un termine di 30 giorni, salvo differimenti con regolamento, a norma dell'art. 2 della l. 689/1981); tuttavia, sebbene questa eventualità non sia considerata dalle Amministrazioni, si porrà sempre un problema realistico tra "istanza di archiviazione da presentare entro 120 giorni", che si pone come una duplicazione morbosa

sa della procedura, e "istanze atipiche di estrazione di conti debitori".

Le Amministrazioni avvedutissime, mediante le procedure di autenticazione oggi in uso comune (pensiamo ad accessi "CIE" ovvero "SPID"), potrebbero rendere visibili, fin dalla data di accertamento e prima della prima notifica, per l'utente maturo, tutti i verbali cumulabili, consentendogli di dare luogo ad una procedura informatizzata¹² di "istanza di cumulo" guidata, corredata di metodi di acquisizione dei pagamenti idonei a generare automaticamente il processo di archiviazione, una volta che il pagamento effettuato (per spese e sanzioni) sia corrispondente alla "proposta procedimentale".

Art. 198-bis, comma 6

6. Il pagamento della somma prevista al comma 4, effettuato all'organo di polizia stradale che ha curato la prima notificazione o la contestazione immediata, con contestuale pagamento delle spese di accertamento e notificazione per la violazione da esso accertata, costituisce il presupposto per l'istanza di archiviazione, di cui al comma 7, delle violazioni assorbite ai sensi dei commi 2 e 3.

Qui il legislatore si impasta nella complessità procedimentale, scaricando sul cittadino una quantità di oneri che sono superflui e vietati da altre norme che pure fanno parte del medesimo ordinamento¹³.

10. Articolo 2, comma 1, secondo periodo, della l. 241/1990: "Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo".

11. Articolo 10-bis l. 241/1990.

12. Sempre per far presente che non si tratta di interpretazioni iperboliche, si richiama alla mente l'articolo 3-bis della l. 241/1990, a mente del quale: "Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati".

13. L. 241/1990, articolo 1, comma 2: "La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non

Il cittadino paga e questo, forse dovrebbe bastare, dovendo restare sull'Amministrazione l'onere di scambiarsi informazioni tra le amministrazioni e di dare corso – anche senza l'istanza trattata dal comma 7 – alle archiviazioni dei verbali assorbiti, ove ciò corrisponda alla somma effettivamente dovuta per spese e sanzioni cumulate.

Art. 198-bis, comma 7

7. L'istanza di archiviazione deve essere presentata dall'interessato all'ufficio o comando da cui dipende chi ha accertato ciascuna violazione assorbita ai sensi del comma 6, a pena di decadenza, entro centoventi giorni dalla data della prima notificazione o della contestazione immediata. L'istanza è corredata da copia dell'attestazione del pagamento di cui al comma 6 e dall'attestazione del pagamento delle spese di accertamento e notificazione relativa alla violazione o alle violazioni accertate dall'ufficio o al comando cui la stessa è presentata. L'archiviazione è disposta dal responsabile dell'ufficio o del comando da cui dipende chi ha accertato la violazione.

Il comma 7 rimarca e colora l'istanza di contenuti poco apprezzabili, ponendo anche un onere

per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria".

L. 241/1990, articolo 1, comma 2-bis. I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede.

Art. 43, d.P.R. 445/2000: "Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato".

sancito a pena di decadenza per la sua presentazione. Non basta quindi pagare il tutto, occorre affaticarsi della necessità di giocarsi (in un termine che può essere riscato fino a venti giorni), la presentazione di una specifica istanza di archiviazione dei verbali assorbiti, da corredare di copia dell'attestazione di pagamento e dell'attestazione del pagamento delle spese (ciò dopo che, giocoforza, per arrivare al pagamento cumulado, un rapporto dialettico tra cittadino e amministrazione, c'è già stato).

Qui poi la declinazione di un onere provvedimentale che – al netto dell'assurdità di non considerare che ci possono essere procedimenti informatici di archiviazione quando venga colazionata la fase di abbinamento dei pagamenti (magari con una catena di raccordo tra diversi IUV) – escluso il ruolo del Prefetto, resta a carico del responsabile dell'ufficio o del comando da cui dipende chi ha accertato la violazione.

Conclusioni critiche

In conclusione, la novella non brilla per le sue finalità, è eccentrica sul piano sistematico e proietta un'area di azione effettiva molto minuta rispetto alle ambizioni di chi l'ha pensata; chi l'ha pensata non aveva cultura giuridica adeguata, né minimale conoscenza delle procedure di semplificazione amministrativa e men che mai di quelle informatiche. Inoltre, chi ha pensato a questa procedura non ha nemmeno contezza della diversità degli organismi accertatori, ciascuno obbligato a regolare le entrate sulla base di una diversa organizzazione dei proventi delle sanzioni stradali (affluiscono all'articolo 208 del Codice i pagamenti cumulati), nonché a ripianare le spese di accertamento e notifica delle violazioni assorbite a beneficio di chi ha notificato per primo.

Il punto resta quello della gestione e dell'affaticamento della persona comune che proprio non merita di essere sottoposto alla valutazione di una procedura tanto complicate (oltre che scrit-

ta in maniera sgangherata) che resterà per sempre ostica e di difficile praticabilità, anche per gli addetti ai lavori.

Se a ciò aggiungiamo il fatto che la circolare Prot. n. 300/STRAD/1/28964.U/2022 del 7 settembre 2022 ritiene che contro i provvedimenti di rigetto delle istanze di archiviazioni correlate ai cumuli in parola vada proposto ricorso al T.A.R., il quadro della follia è completo. Si comprende che un Ministero non possa abbandonarsi alla creazione del diritto; tuttavia, un'indicazione di prassi, sul tema del con-

tenzioso, può e deve osare, specie quando esiste da anni il c.d. "compromesso giurisdizionale"¹⁴ che, su questioni sanzionatorie pecuniarie, sposta sul giudice di pace ogni spettro di competenza.

ABBIAMO PARLATO DI

- › Circolazione stradale
- › Art. 198-bis Codice della strada
- › Accertamento di più violazioni
- › Sanzioni amministrative

14. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II ter, 29 luglio 2021, n. 9048; Cass., Sez. UU., ordinanza n. 12378 del 16 maggio 2008; Sez. UU., ordinanza n. 15323 del 25 giugno 2010; Sez. UU., 2221/2017; Cons. di Stato, sez. IV, 1342/2019; Cons. di Stato, sez. II, 4775/2020; T.A.R. Lazio, Roma I-bis, n. 4801/2020, questa V sez. T.A.R. Campania, Napoli, 8 ottobre 2020, n. 4353 "in tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, l'opposizione giurisdizionale, nelle forme previste dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, artt. 22 e 23, ha natura di rimedio generale esperibile, salvo espressa previsione contraria, contro tutti i provvedimenti sanzionatori..." (cfr. Cass., Sez. UU. civ., n. 20544/2008).

IL TRASPORTO DI RIFIUTI: ILLECITI E SANZIONI

di Gaetano Alborino

Analizziamo la disciplina dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, che costituisce il requisito essenziale per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, il reato di trasporto illecito di rifiuti e le relative sanzioni.

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, nella formulazione vigente **dell'articolo 212 del d.lgs. n. 152/2006**, costituisce il requisito essenziale per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti (pericolosi e no), di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Sono esonerati dall'obbligo, le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236 del citato decreto, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti. Dettagliatamente, si tratta dei seguenti soggetti:

- i produttori che organizzano autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale;
- i consorzi;
- il consorzio nazionale imballaggi;

- il consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti;
- il consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene;
- il consorzio nazionale per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi;
- il consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati.

Sono, altresì, esclusi dall'obbligo di iscrizione all'Albo, per effetto dell'articolo 212, comma 19-bis, del d.lgs. n. 152/2006, gli imprenditori agricoli, produttori iniziali di rifiuti, per il trasporto dei propri rifiuti, effettuato all'interno del territorio provinciale o regionale dell'impresa dove ha sede l'impresa ai fini del conferimento degli stessi nell'ambito del criterio organizzato di raccolta.

Per le aziende speciali, i Consorzi di Comuni e le società di gestione dei servizi pubblici di cui al d.lgs. n. 267/2000, l'iscrizione all'Albo è effettuata mediante apposita comunicazione del Comune o del consorzio di Comuni alla Sezione regionale territorialmente competente ed è valida

per i servizi di gestione dei rifiuti urbani nei medesimi Comuni.

I produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi, in quantità non eccedente i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alla procedura ordinaria di iscrizione (potranno quindi seguire le procedure c.d. semplificate), a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti.

In pratica, detti soggetti non sono tenuti alla prestazione delle garanzie finanziarie e sono iscritti in un'apposita Sezione dell'Albo, in base alla presentazione di una comunicazione alla Sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente che rilascia il relativo provvedimento entro i successivi trenta giorni.

L'autorizzazione al trasporto ha natura personale, fondandosi sulla idoneità del soggetto richiedente e sulla sua iscrizione al relativo Albo, cosicché l'attività autorizzata non è delegabile a terzi privi di autorizzazione.

Alla luce del sopra enunciato principio di diritto, l'esercizio dell'attività di trasporto implica in ogni caso, per chi la effettua, la sua iscrizione all'Albo, soggetta alla preventiva verifica della sussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività.

Il Regolamento dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali

Dal 7 settembre 2014 è entrato in vigore "*il Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità*

di iscrizione e dei relativi diritti annuali", emanato con d.m. 3 giugno 2014, n. 120, in attuazione dell'articolo 212, comma 15, del d.lgs. n. 152/2006.

Contestualmente alla novella legislativa, è stato abrogato il d.m. 28 aprile 1998, n. 406.

Il nuovo Regolamento è composto di 26 articoli, suddivisi in due Capi ("Organizzazione" e "Attività dell'Albo"), e modifica in maniera significativa la previgente disciplina.

L'Albo Nazionale Gestori Ambientali è costituito presso il Ministero della transizione ecologica ed è articolato in un Comitato nazionale e in Sezioni regionali e provinciali per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Sono **organi dell'Albo**:

- a) il Comitato nazionale;
- b) le Sezioni regionali e le due Sezioni provinciali di Trento e di Bolzano.

Il Comitato nazionale (passato da quindici a diciannove membri) ha sede in Roma, presso il Ministero della transizione ecologica. Tra le nuove attribuzioni del Comitato nazionale si rinviene, all'articolo 5, comma 1, lett. d), la fissazione dei "criteri per la valutazione dei requisiti professionali e le condizioni per lo svolgimento dell'incarico di responsabile tecnico", nonché la determinazione delle "modalità di accertamento e di aggiornamento della formazione professionale dello stesso".

Le Sezioni regionali hanno sede presso le Camere di commercio dei capoluoghi di regione; le Sezioni provinciali presso le Camere di commercio di Trento e di Bolzano.

Relativamente alle nuove funzioni di competenza delle Sezioni regionali e provinciali dell'Albo, disciplinate all'articolo 6, si rileva l'inserimento dell'effettuazione di attività informative e formative per i soggetti iscritti, secondo i criteri stabiliti dal Comitato nazionale e sotto la sua supervisione, nonché della verifica, anche mediante gli organi di controllo, della sussistenza dei requisiti per la permanenza nell'Albo e lo svolgimento di verifiche in materia di formazione del responsabile tecnico.

Le categorie e le classi delle attività per le quali è richiesta l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali

L'iscrizione all'Albo (articolo 8, comma 1, d.m. 3 giugno 2014, n. 120) è richiesta per le seguenti categorie di attività:

- a) categoria 1: raccolta e trasporto di rifiuti urbani;
- b) categoria 2-bis: produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. L'introduzione della nuova categoria 2-bis costituisce una novità assoluta rispetto alla disciplina previgente;
- c) categoria 3-bis: distributori e installatori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), trasportatori di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche in nome dei distributori, installatori e gestori dei centri di assistenza tecnica di tali apparecchiature di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65. L'introduzione di tale categoria pure costituisce una novità rispetto alla disciplina previgente;
- d) categoria 4: raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi;
- e) categoria 5: raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi;
- f) categoria 6: imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti di cui all'articolo 194, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- g) categoria 7: operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione, gli scali merci e i porti ai quali, nell'ambito del trasporto intermoda-

le, sono affidati rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o navale o dell'impresa che effettua il successivo trasporto;

- h) categoria 8: Intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi;
- i) categoria 9: bonifica di siti;
- j) categoria 10: bonifica di beni contenenti amianto.

L'iscrizione all'Albo (articolo 9 del citato decreto) è articolata in categorie corrispondenti alle attività di cui all'articolo 8, comma 1.

La categoria 1, di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), è suddivisa nelle seguenti classi, a seconda che la popolazione complessivamente servita sia:

- a) superiore o uguale a 500.000 abitanti;
- b) inferiore a 500.000 abitanti e superiore o uguale a 100.000 abitanti;
- c) inferiore a 100.000 abitanti e superiore o uguale a 50.000 abitanti;
- d) inferiore a 50.000 abitanti e superiore o uguale a 20.000 abitanti;
- e) inferiore a 20.000 abitanti e superiore o uguale a 5.000 abitanti;
- f) inferiore a 5.000 abitanti.

Le categorie da 4 a 8 di cui all'articolo 8, comma 1, lettere d), e), f), g) e h), sono suddivise nelle seguenti classi in funzione delle tonnellate annue di rifiuti gestiti:

- a) quantità annua complessivamente gestita superiore o uguale a 200.000 tonnellate;
- b) quantità annua complessivamente gestita superiore o uguale a 60.000 tonnellate e inferiore a 200.000 tonnellate;
- c) quantità annua complessivamente gestita superiore o uguale a 15.000 tonnellate e inferiore a 60.000 tonnellate;
- d) quantità annua complessivamente gestita superiore o uguale a 6.000 tonnellate e inferiore a 15.000 tonnellate;
- e) quantità annua complessivamente gestita superiore o uguale a 3.000 tonnellate e inferiore a 6.000 tonnellate;
- f) quantità annua complessivamente gestita inferiore a 3.000 tonnellate.

Le categorie 9 e 10, di cui all'articolo 8, comma 1, lettere i) e l), sono suddivise nelle seguenti classi in funzione dell'importo dei lavori di bonifica cantierabili:

- a) oltre a euro 9.000.000,00;
- b) fino a euro 9.000.000,00;
- c) fino a euro 2.500.000,00;
- d) fino a euro 1.000.000,00;
- e) fino a euro 200.000,00.

Requisiti e condizioni per l'iscrizione all'Albo

Le imprese e gli enti sono iscritti all'Albo (articolo 10, d.m. n. 120/2014):

- nella persona del titolare, nel caso di impresa individuale;
- nella persona del legale rappresentante.

Per l'iscrizione all'Albo occorre che i suddetti soggetti:

- a) siano cittadini italiani o cittadini di Stati membri della UE o cittadini di un altro Stato, a condizione che quest'ultimo riconosca analogo diritto ai cittadini italiani;
- b) siano iscritti al registro delle imprese o al repertorio economico amministrativo, ad eccezione delle imprese individuali che vi provvederanno successivamente all'iscrizione all'Albo, o in analoghi registri dello Stato di residenza, ove previsto;
- c) non siano in stato di interdizione o inabilitazione ovvero di interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese;
- d) non abbiano riportato condanna passata in giudicato, anche ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale e anche qualora sia intervenuta l'estinzione di ogni effetto penale della stessa o sia stato concesso il condono della pena, nei seguenti casi:
 - 1) condanna a pena detentiva per reati previsti dalle norme a tutela dell'ambiente, ivi incluse le norme a tutela della salute, le norme in materia edilizia e in materia urbanistica;

- 2) condanna alla reclusione per un tempo superiore ad un anno per delitti non colposi;
- e) siano in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato di residenza;
- f) non sussistano nei loro confronti le cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'articolo 67 del d.lgs. n. 159/2011;
- g) non si trovino, in sede di prima iscrizione, in stato di liquidazione o siano, comunque, soggetti ad una procedura concorsuale o a qualsiasi altra situazione equivalente secondo la legislazione straniera;
- h) siano in possesso dei requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria di cui all'articolo 11;
- i) non abbiano reso false dichiarazioni o compiuto falsificazioni nel fornire le informazioni richieste.

I requisiti di cui alle lettere d), e), f) e g) sono accertati d'ufficio dalla Sezione regionale o provinciale attraverso l'acquisizione di apposita certificazione e dal certificato del casellario giudiziario.

Le imprese e gli enti che fanno richiesta di iscrizione all'Albo devono nominare, a pena di improcedibilità della domanda, almeno un responsabile tecnico in possesso dei requisiti professionali stabiliti dal Comitato nazionale e dei requisiti di cui alle lettere c), d), f) e i).

Requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria

I requisiti di idoneità tecnica (articolo 11, d.m. n. 120/2014) consistono:

- a) nella qualificazione professionale dei responsabili tecnici;
- b) nella disponibilità dell'attrezzatura tecnica necessaria, risultante, in particolare, dai mezzi d'opera, dagli attrezzi, dai materiali di cui l'impresa o l'ente dispone;

- c) in un'adeguata dotazione di personale;
- d) nell'eventuale esecuzione di opere o nello svolgimento di servizi nel settore per il quale è richiesta l'iscrizione o in ambiti affini.

La **capacità finanziaria** è dimostrata da documenti che comprovino le potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa o dell'ente, quali il volume di affari, la capacità contributiva ai fini dell'IVA, il patrimonio, i bilanci, o da idonei affidamenti bancari.

L'idoneità tecnica e la capacità finanziaria devono essere adeguate alle attività soggette all'iscrizione.

Il Comitato nazionale stabilisce i criteri specifici, le modalità e i termini per la dimostrazione dell'idoneità tecnica e della capacità finanziaria.

Le procedure d'iscrizione semplificate

Le imprese e gli enti iscritti all'Albo (articolo 16, d.m. n. 120/2014) sulla base di una comunicazione presentata alla sezione regionale o provinciale territorialmente competente sono:

- a) le aziende speciali, Consorzi di Comuni e società di gestione dei servizi pubblici di cui al d.lgs. n. 267/2000, per i servizi di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei medesimi Comuni;
- b) le imprese ed enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'articolo 212, comma 8, del d.lgs. n. 152/2006;
- c) le imprese che effettuano la raccolta e trasporto dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65.

La **comunicazione** degli enti e delle imprese di cui alla lettera a) è effettuata dal Comune o da uno dei Comuni o dal Consorzio di Comuni nel cui interesse è svolta l'attività, il quale garantisce il possesso dei requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria richiesti ai sensi dell'articolo 11. Tale comunicazione deve essere corredata dalla seguente documentazione:

- nomina e dichiarazione di accettazione, con firma autenticata, del responsabile tecnico;
- foglio notizie debitamente compilato;
- attestazione comprovante il pagamento del diritto di segreteria e del diritto annuale di iscrizione.

Le imprese e gli enti di cui alla lettera b), attestano con la comunicazione:

- la sede dell'impresa, l'attività o le attività dalle quali sono prodotti i rifiuti;
- le caratteristiche e la natura dei rifiuti prodotti;
- gli estremi identificativi e l'idoneità tecnica dei mezzi utilizzati per il trasporto dei rifiuti, tenuto anche conto delle modalità di effettuazione del trasporto medesimo;
- attestazione comprovante il pagamento del diritto di segreteria e del diritto annuale di iscrizione.

Le imprese e gli enti di cui alla lettera c), attestano, con riferimento alle specifiche attività esercitate, quanto previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65.

Le Sezioni regionali e provinciali procedono a verificare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività da parte degli enti e delle imprese iscritte ai sensi del presente articolo e, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione completa della prevista documentazione, deliberano l'iscrizione.

Qualora le Sezioni regionali e provinciali accertino il mancato rispetto dei presupposti o dei requisiti richiesti dispongono con provvedimento motivato il divieto di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a con-

formarsi alla normativa vigente entro il termine prefissato dalle Sezioni medesime.

Alle comunicazioni di cui al presente articolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 21 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Rinnovo dell'iscrizione all'Albo

Le imprese e gli enti iscritti all'Albo (articolo 22, d.m. n. 120/2014) sono tenuti a rinnovare l'iscrizione ogni cinque anni, a decorrere dalla data di efficacia dell'iscrizione, presentando un'autocertificazione, resa alla sezione regionale o provinciale, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, che attesti la permanenza dei requisiti previsti. Le imprese e gli enti iscritti ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera b), presentano la comunicazione di rinnovo dell'iscrizione ogni dieci anni.

La domanda di rinnovo dell'iscrizione deve essere presentata cinque mesi (a fronte del precedente termine di sei mesi) prima della scadenza dell'iscrizione e i termini previsti per la conclusione del relativo procedimento sono ridotti alla metà.

Nel rispetto della normativa comunitaria, in sede di espletamento delle procedure previste per il rinnovo dell'iscrizione all'Albo, le imprese che risultino registrate ai sensi del Regolamento (Ce) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, o certificati UNI-EN ISO 14001 possono sostituire il nuovo provvedimento di iscrizione con autocertificazione resa alla Sezione regionale o provinciale, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Detta autocertificazione deve essere accompagnata da una copia conforme del certificato di registrazione ottenuto ai sensi dei suddetti regolamenti, nonché da una denuncia di prosecuzione delle attività, attestante la conformità dell'impresa, dei mezzi e delle attrezzature alle prescrizioni legislative e regolamentari, con allegata certifica-

zione dell'esperimento delle prove previste dalla normativa vigente.

I contenuti dell'autocertificazione e della documentazione da allegare di cui ai commi 1 e 3 sono stabiliti con deliberazione del Comitato nazionale.

La modulistica per la comunicazione per l'iscrizione e il rinnovo dell'iscrizione all'Albo, con procedura semplificata, di cui all'art. 16 del d.m. n. 120/2014, e l'autocertificazione per il rinnovo dell'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4, 5, 8, 9 e 10 di cui all'articolo 8 del d.m. n. 120/2014, sono state approvate, rispettivamente, con Deliberazione dell'Albo n. 3 e n. 4 del 3 settembre 2014.

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali quale requisito di partecipazione alla gara di appalto pubblico in materia di rifiuti urbani

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, come già evidenziato sopra, costituisce il requisito essenziale per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti (pericolosi e no), di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Il possesso dell'iscrizione all'Albo è un requisito di natura soggettiva relativo alla idoneità professionale degli operatori, a norma dell'articolo 83, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 50/2016, e costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporti dei rifiuti pericolosi e no, ancorché esso non sia previsto dal bando di gara come requisito di partecipazione. La mancanza di tale titolo abilitativo non consente la partecipazione ad una gara di appalto pubblico, e qualora pure vi sia stata l'aggiudicazione del servizio, essa va indubbiamente annullata.

"L'iscrizione all'Albo determina l'abilitazione soggettiva all'esercizio della professione e si po-

ne a monte dell'attività di gestione dei rifiuti, pacificamente rientrando nell'ambito dei requisiti di partecipazione e non di esecuzione". Tale importante principio di diritto, in linea con pregressa giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. V, 15 febbraio 2021, n. 1308) è stato recentemente ribadito dal **Consiglio di Stato, sez. V, 10 febbraio 2022, n. 973**.

Il trasporto di rifiuti ferrosi in forma ambulante

L'articolo 266, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce:

"le disposizioni di cui agli articoli 189, 190, 193 e 212 non si applicano alle attività di raccolta e trasporto di rifiuti effettuate dai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio".

Tali attività, detto diversamente, sono sottratte alla disciplina del modello unico di dichiarazione ambientale (MUD), alla tenuta dei registri cronologici di carico e scarico, alla compilazione dei formulari d'identificazione dei rifiuti e, soprattutto, all'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, solo se i rifiuti siano prodotti dal medesimo soggetto che effettua il trasporto in forma ambulante.

Di contro, se i rifiuti, in particolare quelli prodotti da ferrivecchi e cenciaioli, destinati ad essere conferiti ad un'azienda di recupero, provengono da soggetti terzi, chi esercita l'attività di commercio all'ingrosso, dovrà munirsi del titolo abilitativo dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, ai sensi dell'articolo 212 del d.lgs. n. 152/2006.

Si deve altresì evidenziare, al riguardo, che la ti-

tolarità della licenza come ambulante non costituisce una scriminante, atteso che – come recentemente affermato dalla **Corte di Cassazione, sezione III, 2 marzo 2022, n. 7286**: "non basta ai fini dell'operatività della deroga di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, articolo 266, comma 5, che l'agente sia in possesso del titolo abilitativo previsto per il commercio ambulante dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, occorrendo anche che si tratti di rifiuti che formano oggetto del suo commercio e che non siano riconducibili, per le loro peculiarità, a categorie autonomamente disciplinate. **È sufficiente sul punto richiamare l'accertamento compiuto dal Tribunale di merito in forza del quale è stato escluso che i rifiuti in contestazione provenissero dalla sua attività**".

Tale principio è in linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale, per cui il reato previsto dall'articolo 256, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (per omessa iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali), è configurabile anche in relazione alle condotte di raccolta e trasporto esercitate in forma ambulante, salva l'applicabilità della deroga di cui all'articolo 266, comma quinto, per la cui operatività occorre non solo che l'agente sia in possesso del titolo abilitativo previsto per il commercio ambulante, ma anche che si tratti di rifiuti che formano oggetto del suo commercio, ma non riconducibili, per le loro peculiarità, a categorie autonomamente disciplinate.

Il trasporto illecito di rifiuti: gli elementi che escludono l'occasionalità della condotta

L'omessa iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali comporta che le imprese non solo non possono effettuare una sistematica attività di raccolta e trasporto di rifiuti, ma nemmeno la possono effettuare in maniera episodica e sporadica. Anche un solo trasporto di rifiuti, anche da parte della stessa impresa che li produce, in mancanza di iscrizione all'Albo, integra il rea-

to di cui all'articolo 256 comma 1, del d.lgs. n. 152/2006.

Ai fini della configurabilità del reato di trasporto non autorizzato di rifiuti, è sufficiente anche una sola condotta. Difatti, detto reato ha natura istantanea e si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica.

Al riguardo, la **Corte di Cassazione, sez. III, 4 luglio 2022, n. 25312**, ha ritenuto che "sia sufficiente anche una sola condotta per concretizzare una delle ipotesi alternative previste dal d.lgs. n. 152/2006, articolo 256 ed ha escluso la non occasionalità in base al quantitativo dei rifiuti, alla loro provenienza dall'attività imprenditoriale, al possesso del veicolo adeguato".

Nel caso di specie, il Tribunale del riesame di Palermo aveva rigettato l'appello avverso l'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Palermo, con cui aveva rigettato l'istanza di revoca del sequestro preventivo dell'autocarro Piaggio Porter adoperato per il trasporto e smaltimento di rifiuti non pericolosi. E avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame, aveva proposto ricorso per cassazione il difensore dell'indagato, deducendo l'erronea interpretazione del d.lgs. n. 152/2006, articolo 256, comma 1, lett. a).

Secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza, condiviso anche dai giudici ermellini nella recente sentenza n. 25312/2022, ai fini della valutazione di una minimale organizzazione, che escluda la natura occasionale ed estemporanea della condotta, possono essere utilizzati indici quali il dato ponderale dei rifiuti oggetto di gestione, la loro natura, la necessità di un veicolo adeguato e funzionale all'attività concretamente svolta, il numero dei soggetti coinvolti nell'attività (cfr. sez. 3, n. 2575 del 6 novembre 2018 – dep. 2019, non massimata), come pure la provenienza del rifiuto da una attività imprenditoriale esercitata da chi effettua o dispone l'abusiva gestione, la eterogeneità dei rifiuti gestiti, la loro quantità, le caratteristiche del rifiuto indicative di precedenti attività preliminari di prelievo, raggruppamento, cernita, de-

posito (sez. 3, n. 36819 del 4 luglio 2017, Ricevuti, Rv. 270995).

Il privato committente dei lavori di rimozione e smaltimento di rifiuti risponde, in concorso, del reato di illecita gestione di rifiuti, se l'impresa esecutrice non è iscritta all'Albo Nazionale Gestori Ambientali

Il produttore dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lett. f) d.lgs. n. 152/2006, è il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore).

Quindi, anche il proprietario dell'immobile committente e l'intestatario del permesso di costruire con il quale si consente di edificare o demolire, devono essere considerati produttori (in senso giuridico) dei rifiuti derivanti dall'abbattimento del precedente fabbricato.

Più propriamente, essi sono da considerarsi produttori di rifiuti, poiché agli stessi è riferibile giuridicamente la produzione del rifiuto.

Nella qualità di committenti, essi hanno una responsabilità in vigilando sulla gestione del produttore effettivo del rifiuto circa il rispetto degli obblighi procedurali e documentali, ed in particolare sulla corretta tracciabilità dei rifiuti, per cui, come recentemente stabilito dalla **Corte di Cassazione, sez. III, 31 gennaio 2022, n. 3331**: "Nel caso che un privato sia autorizzato alla esecuzione di lavori di rimozione e sostituzione della copertura in eternit nel fabbricato di sua proprietà e conferisca l'incarico per la relativa esecuzione ad una impresa priva della prescritta autorizzazione per l'attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento di rifiuti pericolosi, egli risponderà del reato di illecita gestione di rifiuti, ai sensi dell'articolo 256, comma 1, lett. b) d.lgs. n. 152/2006, in concor-

so con l'imprenditore, quale produttore effettivo del rifiuto".

Nella medesima sentenza, la Corte di Cassazione ha ritenuto anche non configurabile l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'articolo 131-bis codice penale, rimarcando la gravità del fatto, sulla base di una valutazione in senso negativo delle modalità della condotta in relazione alla discreta quantità e alla nocività dei rifiuti illecitamente prodotti.

Nel caso di specie, l'impresa individuata dal soggetto committente per l'esecuzione di lavori di rimozione e sostituzione della copertura in eternit, doveva essere iscritta all'Albo Gestori Ambientali – categoria 10 – ai sensi dell'articolo 212 del d.lgs. n. 152/2006.

In quanto priva di tale titolo abilitativo, si è configurato il reato di cui all'articolo 256, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 152/2006, che prevede la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro.

E con l'impresa ha risposto in concorso, ai sensi dell'articolo 110 codice penale, anche il soggetto committente, che aveva il dovere di accertare che l'impresa individuata fosse regolarmente autorizzata allo svolgimento di tutte le operazioni previste.

Le sanzioni penali

L'omessa iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali configura il reato di trasporto illecito di rifiuti.

Al riguardo, l'articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce:

"Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui

agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216, è punito:

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi".

Per quanto riguarda la carenza dei requisiti e delle condizioni richieste per l'iscrizione, sanzionata dall'articolo 256, comma 4 ("Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà nelle ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni"), trattasi di reato formale di pericolo, il quale si configura in caso di violazione delle prescrizioni imposte per l'attività autorizzata di gestione di rifiuti, non essendo richiesto che la condotta sia anche idonea a ledere in concreto il bene giuridico tutelato dalla fattispecie incriminatrice (Corte di Cassazione, sez. III, n. 6256/2011: nel caso di specie, i rifiuti venivano trasportati su un mezzo, protetti solo da un telo traforato in quanto le condizioni meteorologiche non esponevano il carico ad alcun agente atmosferico, in violazione di apposita prescrizione autorizzativa che imponeva un'idonea copertura).

Il sequestro e la confisca dei mezzi di trasporto

All'accertamento sia del reato di cui all'articolo 256, comma 1, sia di quello di cui all'articolo 256, comma 4, consegue sempre ed obbligatoriamente, per effetto dell'articolo 259, comma 2, la confisca dei mezzi di trasporto.

Procedendosi per il reato di cui all'articolo 256,

comma 1, trova applicazione il disposto di cui all'articolo 260-ter, ultimo comma, del d.lgs. n. 152/2006, il quale dispone che:

"il fermo di cui al comma 1 e la confisca di cui al comma 4, conseguono obbligatoriamente anche all'accertamento delle violazioni di cui al comma 1 dell'articolo 256";

ed il richiamato comma 4 prevede, appunto, obbligatoriamente, in caso di trasporto non autorizzato di rifiuti pericolosi la confisca del veicolo e di qualunque altro mezzo utilizzato per il trasporto del rifiuto.

Pertanto, secondo l'interpretazione letterale della norma, la confisca consegue obbligatoriamente anche all'accertamento delle violazioni di cui all'articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006.

Dunque, non solo all'accertamento del trasporto abusivo, ma anche di ogni altra forma di gestione di rifiuti (raccolta, smaltimento, commercio), pericolosi e no.

Il principio, come sopra delineato, ha trovato conferma nell'orientamento più recente della Corte di Cassazione (sez. III, 10 giugno 2015, n. 24603).

Le sanzioni disciplinari

Come tutti i sistemi autorizzatori anche le procedure di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali prevedono, in caso di violazioni delle disposizioni contenute tanto nel Regolamento, che ne disciplina l'applicazione ed il funzionamento, quanto nell'inosservanza delle prescrizioni contenute nei singoli provvedimenti autorizzatori, un complesso sistema di norme finalizzate a garantirne l'osservanza ed in caso di violazione l'irrogazione delle previste sanzioni disciplinari.

"Trattandosi di sanzioni di natura disciplinari le stesse vengono adottate dalla medesima autorità che ha rilasciato l'autorizzazione, laddove non trattandosi di sanzioni di natura penale (di competenza dell'Autorità Giudiziaria) né tantomeno di natura amministrativa-pecuniaria (di competenza della Provincia), tali provvedimenti sanzionatori vengono ad incidere sull'efficacia del provvedimento autorizzatorio rilasciato dall'autorità amministrativa".

1. La sospensione

L'efficacia dell'iscrizione all'Albo è sospesa dalle Sezioni regionali e provinciali quando si verificano e sia addebitabile all'impresa o ente:

- a) l'inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nei provvedimenti d'iscrizione;
- b) l'inosservanza dell'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 18, comma 1, del d.m. n. 120/2014;
- c) il mancato rispetto della normativa in materia di rapporti di lavoro e di protezione sociale.

Con il nuovo Regolamento, è venuto meno la facoltà delle Sezioni regionali di sospendere l'efficacia dell'iscrizione all'Albo qualora si verificano a carico di uno dei soggetti di cui al comma 1 e 4 dell'art. 10 (titolare dell'impresa e responsabile tecnico), la pendenza di un procedimento per uno dei reati di cui al comma 2, lett. d), del medesimo art. 10 (reati previsti dalle norme a tutela dell'ambiente, ivi incluse dalle quelle a tutela della salute, dalle quelle in materia edilizia e urbanistica, nonché i reati che prevedono la condanna alla reclusione per un tempo superiore ad un anno per delitti non colposi).

Pertanto, la pendenza di indagini per tali reati non rileverà ai fini della sospensione, anche se, in caso di condanna o di patteggiamento per essi, venendo meno le condizioni per l'iscrizione, ricorrerà un'ipotesi di cancellazione dall'Albo.

La durata della sospensione non potrà superare

i centoventi giorni complessivi (a fronte dei dodici mesi di cui alla disciplina previgente), ferma restando la possibilità per la sezione di individuare i singoli giorni di esecuzione del provvedimento che potranno essere anche non continuativi.

Tra la data di notifica all'interessato del provvedimento sanzionatorio e il termine iniziale di decorrenza dello stesso, debbono intercorrere almeno novanta giorni.

Con il provvedimento di sospensione la Sezione stabilisce il termine entro il quale l'impresa o l'ente iscritto deve conformarsi alla normativa vigente.

Naturalmente, la sospensione dell'iscrizione comporta il venir meno, per tutto il periodo della durata, dell'efficacia del titolo necessario per poter esercitare le attività per le quali l'impresa è stata iscritta.

Sicché lo svolgimento *medio tempore* dell'attività di trasporto di rifiuti deve ritenersi effettuato in mancanza di autorizzazione, dovendosi aver riguardo, a tal fine, non alla mancanza fisica dell'iscrizione, bensì agli effetti autorizzatori connessi all'iscrizione, sospesi (e dunque mancanti) per tutta la durata del relativo provvedimento.

Tale interpretazione non è mai stata messa in discussione dalla Suprema Corte ed è stata recentemente confermata per effetto della sentenza, sez. III, 9 aprile 2015, n. 14273.

2. La cancellazione

Le imprese e gli enti sono cancellati dall'Albo con provvedimento delle Sezioni regionali e provinciali qualora:

- a) l'iscritto, in regola con il pagamento del diritto annuale d'iscrizione, ne faccia domanda;
- b) vengano a mancare uno o più requisiti di cui all'articolo 10, comma 2, ad eccezione di quanto previsto dalla lettera g) del medesimo comma;
- c) vengano cancellate dal registro delle imprese;
- d) siano accertate reiterate violazioni delle prescrizioni di cui all'articolo 19, comma 1, lettera a);
- e) si verificano carenze, anche sopravvenute, nella documentazione di cui all'articolo 15, commi 2, 3, 4, 5 e 6;
- f) permangano per più di dodici mesi le condizioni di cui all'articolo 24, comma 7.

Gli effetti della cancellazione decorrono dalla data di comunicazione del relativo provvedimento; nel caso previsto al comma 1, lettera a), dalla data della presentazione della domanda di cancellazione.

ABBIAMO PARLATO DI:

- > Ambiente
- > Trasporto di rifiuti
- > Albo Nazionale Gestori Ambientali
- > Reato trasporto illecito di rifiuti

LA STABILITÀ DELL'IMMOBILE E L'AZIONE DEL COMUNE: L'ORDINANZA DI NECESSITÀ

di Stefano Maini

Limitato oggetto di queste righe, è l'azione del Comune in presenza di fabbricati che difettino del requisito della stabilità. Il primo strumento a disposizione dell'Amministrazione che viene alla mente è, naturalmente, l'ordinanza sindacale di necessità, declinata, dopo la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 54, comma 4, d.lgs. 267/2000 (di seguito TUEL), soltanto nella modalità "straordinaria" del provvedimento contingibile e urgente (Cons. Stato, sez. III, n. 4309/2020), che, come noto, trova spazio sia nell'art. 54, comma 4, cit., sia nell'art. 50, comma 5, TUEL cit., disposizioni che, certamente non identiche, la giurisprudenza pare peraltro, ai fini che qui strettamente interessano, considerare poi non così dissimili nei presupposti (Cons. Stato, sez. II, n. 5150/2019). Poiché, peraltro, l'art. 54 cit. parrebbe ampiamente, e ben comprensibilmente, più utilizzato nella pratica, è fondamentale di esso che diremo qui di seguito.

La competenza

Quanto alla competenza, l'adozione della tipologia di ordinanza a specifica tutela della pubblica e privata incolumità – che è quella che qui ci interessa, e la cui qualificazione come tale (a prescindere dal fatto che siano, o no, citate (o citate correttamente) le norme di riferimento) – spetta al giudice, quanto alla competenza, dicevo, la giurisprudenza appare tranquilla nell'individuarela esclusivamente in capo al Sindaco, e non alla dirigenza (tecnica).

Infatti, «... I provvedimenti previsti dagli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 sono di esclusiva competenza del Sindaco nella sua specifica qualità di ufficiale di governo... e non sono delegabili ad altri organi...» (Cons. Stato, sez. III, n. 5044/2017; conforme: sez. II, n. 7734/2020), perché «... al dirigente dell'ente locale, ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000, sono attribuiti compiti di ordinaria gestione del patrimonio comunale che non prevedono l'adozione di provvedimenti extra ordinem a tutela dell'incolumità collettiva e della sicurezza. ...» (T.A.R.

Roma, n. 8960/2022), visto anche che il comma 5 di detto art. 107, esclude espressamente dalle attribuzioni dei dirigenti, i provvedimenti previsti dall'art. 50, comma 3, e dall'art. 54, citt. (Cass. pen., sez. I, n. 54841/20189). E all'obiezione che detti provvedimenti presuppongono e richiedono, normalmente, particolari competenze tecniche, certo non ordinariamente proprie del (e sicuramente, in assoluto, non pretendibili dal) Sindaco, si risponde che «... La circostanza che alcuni dei presupposti delle ordinanze contingibili e urgenti debbano essere accertati da organi in possesso di adeguate conoscenze di carattere tecnico non determina alcuna conseguenza sulla competenza del Sindaco ad adottare, tenendo conto degli accertamenti preliminari, i provvedimenti conclusivi. ...» (Cons. Stato, n. 5044/2017 cit.).

I presupposti

Quanto ai presupposti per l'adozione dell'ordinanza che qui interessa, anche di recente si è ribadito che «... le ordinanze extra ordinem notoriamente hanno un campo di applicazione ancorato, quale *extrema ratio*, a presupposti rigorosi ...» (Cons. Stato, sez. III, n. 4309/2020), «... e di cui deve essere data una interpretazione fortemente restrittiva...» (T.A.R. Milano, sez. IV, n. 549/2022), ma, verrebbe da dire, con qualche "temperamento" (direi: di mero buon senso, in ragione del pericolo attuale cui dette ordinanze devono porre rimedio). E, infatti, è vero che «... condizione di legittimo utilizzo dei poteri di ordinanza ex artt. 50 e 54 del d.lgs. 267/2000 è "l'esistenza di una situazione eccezionale e imprevedibile: tale presupposto, tuttavia, va interpretato nel senso che rileva non la circostanza (estrinseca) che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero a un evento nuovo e imprevedibile, ma la sussistenza (intrinseca) della necessità e dell'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare, a prescindere sia dalla prevedibi-

lità, che, soprattutto, dall'imputabilità se del caso perfino all'Amministrazione stessa della situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere" ... » (T.A.R. Roma, sez. II bis, n. 3153/2022), ed a prescindere anche dalla «... possibilità o meno di effettuare opere di manutenzione ordinaria e/o straordinaria sull'immobile, dovendosi immediatamente intervenire per porre rimedio a situazione di pericolo. ...» (C.G.A.R.S. n. 758/2020).

E se è vero che

- «... la necessità di fronteggiare senza indugio una situazione di eccezionale urgenza consente alle autorità pubbliche, a tutela dell'interesse pubblico e comunque in via residuale, di ricorrere alla sollecita adozione, in deroga al diritto vigente, di misure extra ordinem a contenuto atipico e a carattere temporaneo, senza che tuttavia sia consentito decampare dal rigoroso rispetto di presupposti e limiti di carattere procedurale e sostanziale. ...» (T.A.R. Trieste, sez. I, n. 246/2021), e
- si deve trattare di «... situazione da fronteggiare non... tale da consentire l'utile e tempestivo ricorso alle alternative ordinarie offerte dall'ordinamento, non giustificandosi, altrimenti, la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi...» (T.A.R. Trieste cit.), e
- le ordinanze che qui interessano «... oltre al carattere della contingibilità, intesa come urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza nei casi di pericolo attuale od imminente, presentano quello della provvisorietà, intesa nel duplice senso di imposizione di misure non definitive e di efficacia temporalmente limitata...» (T.A.R. Napoli, sez. V, n. 4227/2019),

vero tutto ciò, dicevo, è però anche vero che

- l'ordinanza è caratterizzata dalla «... necessaria sommarietà degli accertamenti che ne precedono l'emissione pur nel rispetto dell'esigenza che l'istruttoria si fondi su elementi concreti ed attendibili e non su mere

- presunzioni... [e] ... dalla connotata semplificazione procedimentale dell'iter...» (T.A.R. Reggio Calabria, n. 347/2020);
- «... anche il riscontro di uno stato dei luoghi che potrebbe divenire potenzialmente pericoloso per l'incolumità pubblica può legittimare il ricorso al potere extra ordinem da parte del Sindaco, non essendo necessario attendere l'attualizzarsi della minaccia. ...» (T.A.R. Roma, n. 3153/2022 cit.), e
 - «... è sufficiente avvertire, non già la certezza, bensì un ragionevole pericolo probabilistico dell'evento che si intende scongiurare, secondo principi di prudenza e di precauzione che escludono la subordinazione dell'intervento inibitorio alle sole fattispecie di pericolo assoluto (quasi che l'incertezza possa al più riguardare il solo "quando" od il "quomodo" della temuta calamità)...» (T.A.R. L'Aquila, sez. I, n. 16/2012);
 - «... la circostanza di fatto che la situazione di pericolo duri [e sia nota: T.A.R. Lecce, sez. III, n. 383/2021] da tempo [anche senza che sia verificato il fatto temuto: T.A.R. Salerno, sez. II, n. 1949/2020] non rende illegittimo l'esercizio di tale potere, atteso che la situazione di pericolo, quale ragionevole probabilità che l'evento dannoso accada, può protrarsi anche per un lungo periodo senza cagionare il fatto temuto... Il decorso del tempo, quindi, non consuma il potere di ordinanza, perché ciò che rileva è esclusivamente la dimostrazione dell'attualità del pericolo e della idoneità del provvedimento a porvi rimedio, sicché l'immediatezza dell'intervento urgente del Sindaco va rapportata all'effettiva esistenza di una situazione di pericolo al momento di adozione dell'ordinanza, mentre la circostanza che la situazione di pericolo perduri da tempo può addirittura aggravare la situazione di pericolo...» (Cons. Stato, sez. II, n. 8634/2019), e
 - si può ricorrere all'ordinanza contingibile e urgente «... persino allorquando il pericolo stesso non sia imminente, sussistendo, comunque, una ragionevole probabilità che possa divenirlo, ove non si intervenga prontamente in seguito al riscontrato deterioramento dello stato dei luoghi...» (T.A.R. Salerno, n. 1949/2020 cit.), ed «... anche per rimuovere situazioni risalenti nel tempo ed in relazione alle quali non si era intervenuti in precedenza...» (T.A.R. Salerno, sez. II, n. 153/2022), e
 - «... l'esistenza di un'apposita disciplina che regoli, in via ordinaria, determinate situazioni non preclude l'esercizio del potere di ordinanza contingibile ed urgente, quando la necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza a tutela del bene pubblico dalla legge indicato sia tanto urgente da non consentire il tempestivo utilizzo dei rimedi ordinari offerti dall'ordinamento...» (T.A.R. Napoli, sez. V, n. 8014/2021), e
 - l'ordinanza può «... produrre effetti anche non provvisori se la specifica condizione di imminente ed effettivo rischio da contrastare lo richieda...» (T.A.R. Reggio Calabria, n. 347/2020); la provvisorietà degli effetti del provvedimento si può ravvisare anche nel fatto che esso è «... destinato a restare in vigore solo sino all'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza...» (T.A.R. Napoli, n. 4227/2019 cit.), mentre «... il requisito della temporaneità delle prescrizioni non esclude affatto che i rimedi da adottare possano produrre effetti definitivi...» (T.A.R. Genova, sez. I, n. 21/2022);
 - «... è indifferente che esso sia correlato ad una situazione preesistente, nuovamente valutata per ponderarne l'attualità in termini di pericolo, ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, in quanto ciò che rileva è soltanto la necessità e l'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare...» (Cons. Stato, sez. II, n. 5150/2019)
 - è irrilevante «... la circostanza che la ricorrente, in passato, abbia provveduto a mettere in sicurezza l'immobile e a chiudere i varchi d'accesso allo stesso, risultando decisivo,

ai fini dello scrutinio di legittimità dell'operato comunale, lo stato attuale dello stabile come emerso in occasione dell'ultimo sopralluogo...» (T.A.R. Milano, n. 1879/2021 cit.);

- è stata ritenuta possibile (addirittura) anche la reiterazione delle ordinanze contingibili e urgenti, ove risultino provati il permanere delle condizioni di rischio e pericolo per la pubblica incolumità, e la necessità intervenire a salvaguardia della pubblica incolumità (T.A.R. Lecce, sez. III, n. 383/2021).

Allora, tenendo conto che «... In ogni caso la sommarietà degli accertamenti che precedono l'emissione di un'ordinanza sindacale contingibile ed urgente non può riguardare il quadro giuridico di riferimento, che deve essere sempre approfonditamente conosciuto dall'Amministrazione, anche nei casi che richiedano un immediato intervento, tenuto conto che i tempi pur brevi imposti dall'esigenza di provvedere non la esonerano dall'attenta considerazione di tutte le circostanze comunque apprese nel corso dell'istruttoria espletata...» (T.A.R. Napoli, n. 4227/2019 cit.), risulta del tutto evidente che la chiave di volta del sistema sia l'istruttoria che sostiene (e direi anche: impone) l'ordinanza, istruttoria che dovrebbe dare conto nel modo più limpido ed immediato della sussistenza dei presupposti del provvedimento d'urgenza, e che la parte motiva dell'ordinanza dovrà adeguatamente fare risultare, e risaltare.

L'istruttoria

E così, l'ordinanza «... deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e da una congrua motivazione...» (Cons. Stato, n. 4309/2020 cit.) e l'istruttoria deve essere fondata su «... prove concrete e non su mere presunzioni...» (T.A.R. Trieste, n. 246/2021 cit.).

E, ribadisco, di questa istruttoria, e delle conseguenze (che dovrebbero essere, in qualche modo, "inevitabili") che se ne traggono, deve essere dato debito e convincente conto nel corpo dell'or-

dinanza (motivazione), perché è da considerare illegittima l'ordinanza che «... non dà conto delle condizioni di pericolosità... in cui verserebbe l'immobile..., tali da richiederne l'abbattimento. [perché] Il Comune... si limita solo a richiamare genericamente, senza allegarne nessuno stralcio, la relazione stilata a seguito del sopralluogo effettuata dall'ufficio tecnico comunale, senza indicare gli immobili o le parti degli stessi effettivamente pericolanti ovvero dare conto degli effettivi rischi per l'incolumità pubblica. ...» (T.A.R. Catanzaro, sez. I, n. 1376/2011).

Insomma, parafrasando gli antichi, l'ordinanza deve non soltanto essere – come ovvio – fondata, ma deve anche apparire fondata: forma (nel significato più ampio e comprensivo) e sostanza, devono coincidere (impregiudicata, naturalmente, l'applicabilità – da valutare nel caso concreto – dell'art. 21-octies, comma 2, legge n. 241/1990).

"2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. La disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis".

Più nel concreto, poiché difficilmente l'istruttoria potrà prescindere da (almeno) un sopralluogo, segnalo che, ove esso sia da ritenere necessario, il Comune potrebbe «... disporre, diretta-

mente o indirettamente, degli strumenti coercitivi per effettuarlo, prescindendo dal consenso e da eventuali condizioni imposte dagli occupanti ...» (Cons. Stato, sez. III, n. 5044/2017), mentre «... Va respinta... la censura, relativa al vizio dell'eccesso di potere per difetto di istruttoria, perché gli organi preposti all'istruttoria, non potendo accedere all'interno del fabbricato in questione, dovevano limitarsi ad effettuare un sopralluogo esterno, mediante il quale risulta possibile accertare le parti pericolanti e le condizioni del tetto. ...» (T.A.R. Potenza, sez. I, n. 300/2016). E se, come ovvio, l'istruttoria (e l'ordinanza, che ne deve dare diligentemente conto) sarà tanto più "a tenuta", quanto più tecnicamente qualificato è il soggetto che la gestisce in concreto (es. vigili del fuoco, tecnici comunali...), e che dovrà risultare da **puntuale verbalizzazione**, non è però esclusa la possibilità che l'urgenza sia convincentemente attestata anche da organi da cui ordinariamente non si pretendono dette competenze strettamente specialistiche (es. polizia locale): molto (anche se non tutto) dipenderà, naturalmente (ma è così in ogni caso), non soltanto, ovviamente, da come, in concreto, saranno svolti gli accertamenti, ma anche da come essi saranno **verbalizzati e documentati**, visto che il giudizio amministrativo è, ordinariamente, un giudizio eminentemente documentale (anche se, in effetti, la fattispecie che qui interessa, si presta all'utilizzo di verificazione o consulenza tecnica d'ufficio: C.G.A.R.S. n. 758/2020 cit.).

I destinatari

Una volta verificata, in concreto, l'effettiva sussistenza dei presupposti di contingibilità ed urgenza, come sopra intesi dalla giurisprudenza, questione centrale diviene quella della corretta individuazione dei destinatari dell'ordinanza, cioè dei soggetti ai quali legittimamente si può imporre di adottare tutte le misure ritenute necessarie, per fare fronte all'emergenza: fase, an-

che questa, delicatissima, perché non "centrare" il corretto destinatario significa, in sostanza, andare incontro all'annullamento in sede giurisdizionale dell'ordinanza pur sostanzialmente fondata.

In concreto, la questione dell'individuazione si muove tra la necessità di intimare chi sia in grado di intervenire concretamente e nell'immediato, e quella di non "impantanarsi" nell'individuazione di tutti i soggetti potenzialmente in grado di farlo.

Infatti, «... In materia di ordinanze contingibili e urgenti ex art. 54, d.lgs. n. 267 del 2000, con riguardo all'individuazione del destinatario dell'ordine di eseguire i lavori indispensabili per eliminare il pericolo, presupposto indispensabile è la disponibilità del bene in capo a tale soggetto, che costituisce condizione logica e materiale indispensabile per l'esecuzione dell'ordine impartito... . Pertanto, in presenza di una conclamata condizione di pericolo per l'incolumità pubblica, per la legittimità dell'ordine è sufficiente che il Comune provveda ad individuare i destinatari in base alla situazione di fatto che si presenta nell'immediato, indipendentemente da ogni laboriosa e puntuale ripartizione, di fronte a più soggetti eventualmente obbligati, dei rispettivi oneri di concorso all'eliminazione dell'accertata situazione di pericolo... . Il fatto che l'ordine di esecuzione dei lavori è legittimamente indirizzato al soggetto nella condizione di eliminare la situazione di pericolo lascia impregiudicata, perché estranea alla funzione del provvedimento contingibile e urgente, la diversa e successiva questione dell'accollo economico dei costi dell'intervento in capo ai soggetti responsabili. ...» (Cons. Stato, sez. II, n. 536/2020).

L'intervento "cautelare"

È peraltro anche possibile che l'urgenza di provvedere sia tale da non consentire nemmeno di intraprendere la ricerca di un possibile destina-

tario, consigliando/imponendo **opere immediate** (es. transennamenti, puntellamenti...) **direttamente a cura del Comune**, «... per poi rimettere, subito dopo, all'esito degli accertamenti sulla proprietà, ad una separata ordinanza contingibile e urgente il completamento dei lavori richiedenti un più radicale intervento a cura del proprietario, volti a ripristinare le condizioni strutturali di sicurezza dell'immobile...» (T.A.R. Napoli, sez. V, n. 7156/2021), senza che ciò possa supportare l'eccezione di assenza dell'accertamento in concreto di una paventata situazione di pericolo, che, sarebbe stato scongiurato proprio dagli interventi realizzati direttamente dal Comune.

I proprietari e i com-proprietari

Eseguito, se del caso, l'intervento cautelare, visto quanto detto sopra al par. 4, appare ovvio che, in caso di comproprietà, l'ordinanza «... è legittimamente indirizzabile, in ragione della relativa responsabilità solidale, ad un solo comproprietario, autonomamente ed immediatamente chiamato ad adoperarsi per eliminare lo stato di pericolo, onde così personalmente sottrarsi alle misure coercitive adottabili dall'autorità amministrativa e all'azione penale esercitabile da quella giudiziaria...» (T.A.R. Salerno, sez. II, n. 153/2022), anche perché «... in alcun modo tale circostanza elide la legittimazione passiva di quest'ultimo, titolare...» (T.A.R. Salerno, sez. II, n. 2477/2021).

Del resto, appare pacifico in giurisprudenza che «... stante il loro carattere non sanzionatorio ma meramente ripristinatorio (avendo la finalità di rimuovere lo stato di pericolo e prevenire danni all'incolumità pubblica), le ordinanze di necessità ed urgenza ex art. 54 TUEL possono essere indirizzate a tutti i soggetti che abbiano la disponibilità giuridica o materiale del bene da mettere in sicurezza, sulla base di un rapporto immediato con la res, e siano quindi in condizione di eliminare la riscontrata situazione di rischio,

ancorché ad essi non imputabile. ...» (T.A.R. Genova, sez. I, n. 21/2022).

Insomma, visto che «... le ordinanze sindacali contingibili e urgenti non hanno natura sanzionatoria, dunque non sono necessariamente dirette nei confronti del soggetto che sia responsabile della causazione della situazione emergenziale cui le stesse mirano a far fronte. ...» (T.A.R. Milano, sez. IV, n. 1889/2021), «... Pertanto, il Sindaco può individuare come destinatari del provvedimento monitorio sia il proprietario dell'area, sia eventuali possessori non titolati o anche meri detentori, che si trovano in una relazione di fatto con il bene...» (T.A.R. Genova, n. 21/2022 cit.).

Condòmini e condomini

Più in dettaglio, tralasciata – perché s'illustra da sé – la fattispecie di immobile con unico proprietario lì residente, l'ipotesi statisticamente più frequente è quella **dell'immobile condominiale**, con opere da eseguire sulle **parti comuni**, delle zone di passaggio potenzialmente interessate dalla caduta di materiali).

E, vista l'assoluta indifferibilità che caratterizza il provvedimento contingibile e urgente, non stupirà che si sia deciso che «... l'Amministrazione comunale... non era tenuta a un'approfondita istruttoria in ordine alla proprietà del bene, essendo sufficiente che ne fosse accertata la disponibilità in capo al condominio. ...» (Cons. Stato, n. 536/2020 cit.).

Condominio che, peraltro, potrebbe anche essere **non formalmente costituito** (art. 1129, codice civile), ciò che, evidentemente, non può, né deve, essere di ostacolo alla realizzazione dei lavori urgenti, e, infatti, «... in assenza di un condominio formalmente costituito, la proprietà comune della facciata dell'edificio, insieme alle altre parti comuni, è oggetto di una comunione del diritto che rende tutti i contitolari responsabili collettivamente ed indistintamente di danni a persone o cose derivanti da cattive condizioni

di manutenzione della facciata stessa. ... [mentre] ... le deduzioni variamente articolate che sono volte a dimostrare l'assenza di una responsabilità di ciascun condomino o comunista, potranno essere fatte valere ai fini di un accertamento definitivo delle rispettive responsabilità, anche ai fini del regresso. ...» (T.A.R. Roma, n. 3153/2022 cit.).

Insomma, come detto, «... Ai fini delle ordinanze extra ordinem di prevenzione tempestiva del verificarsi di un danno all'incolumità pubblica, ciò che rileva non è tanto la titolarità del bene oggetto dell'ordine autoritativo, quanto la disponibilità del medesimo e dunque la legittimazione passiva può ricadere in capo a chiunque abbia con il bene una relazione tale da consentirgli di effettuare tempestivamente ed utilmente gli interventi indicati in ordinanza ... [e] ... stante l'indispensabile celerità che caratterizza l'intervento, si può prescindere dalla verifica della responsabilità di un determinato evento dannoso provocato dal soggetto interessato. L'ordinanza de qua, infatti, non ha carattere sanzionatorio, non dipendendo dall'individuazione di una responsabilità del proprietario, ma solo ripristinatorio, per essere diretta solamente alla rimozione dello stato di pericolo e a prevenire danni alla salute pubblica...» (T.A.R. Roma, n. 3153/2022 cit.).

E in effetti, in generale, poiché dette ordinanze costituiscono «... strumenti che, anche parzialmente in deroga alla tassatività e tipicità del provvedimento amministrativo (corollari del principio di legalità di cui all'art. 97 della Costituzione), consentono all'Amministrazione di agire prontamente per la rimozione di una situazione di pericolo attuale ... È dunque evidente che il soggetto tenuto a porre in essere la condotta diretta alla risoluzione della situazione emergenziale deve essere individuato in termini di coerenza con la necessità di agire immediatamente. Per tale ragione, demandando a un momento successivo l'individuazione del responsabile e le eventuali rivalse nei confronti di quest'ultimo, le condotte risolutive individuate

dalla p.a. devono essere poste a carico del soggetto che si trova nella materiale disponibilità del bene, e che ha dunque concreta possibilità di eseguire immediatamente quanto ordinato. ...» (T.A.R. Milano, n. 1889/2021 cit.).

E anzi «... La pretesa preventiva risoluzione esaustiva delle stesse da parte dell'amministrazione che agisce in via d'urgenza rischierebbe di pregiudicare la prontezza di intervento cui è preordinata... l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente, inficiandone irrimediabilmente l'utilità. Al superamento dello stato di pericolo torneranno ad operare le norme ordinarie, anche per quanto concerne la ripartizione degli oneri assunti per l'adempimento all'ordine autoritativo: la legittimazione passiva individuata in ordinanza assume quindi di fatto un carattere "cedevole" rispetto alle regole ordinarie una volta eseguito il provvedimento. ...» (T.A.R. Roma, n. 3153/2022 cit.).

Quando, invece, ci sia un **condominio formalmente costituito** (art. 1129 cit.), e si tratti di interventi sulle parti comuni, «... il soggetto obbligato ad eseguire i lavori è l'amministratore del condominio. Invero, è dirimente considerare la presunzione legale di condominialità stabilita dall'art. 1117 cod. civ., a mente del quale sono oggetto di proprietà comune dei proprietari delle singole unità immobiliari dell'edificio, "se non risulta il contrario dal titolo", tra l'altro (comma 1, n. 1), "tutte le parti dell'edificio necessarie all'uso comune, come il suolo su cui sorge l'edificio, le fondazioni, i muri maestri, i pilastri e le travi portanti, i tetti e i lastrici solari, le scale, i portoni di ingresso, i vestiboli, gli anditi, i portici, i cortili e le facciate"» (T.A.R. Napoli, n. 5824/2018 cit., che, per ciò, ritiene che l'ordinanza debba essere notificata non ai singoli condòmini, ma al condominio, in persona dell'amministratore).

Locatore e conduttore

Abbiamo visto che, pacificamente, in ragione della necessità di «... agire prontamente per la rimozione di una situazione di pericolo attua-

le... le condotte risolutive individuate dalla P.A. devono essere poste a carico del soggetto che si trova nella materiale disponibilità del bene, e che ha dunque concreta possibilità di eseguire immantinente quanto ordinato. ...» (T.A.R. Milano, n. 1889/2021 cit.): ciò conduce, inevitabilmente, ad affrontare la questione dell'immobile concesso in locazione.

Il contratto di locazione, infatti, priva il proprietario/locatore del possesso e, perciò, della materiale disponibilità dell'immobile locato, e ciò indurrebbe a concludere che destinatario dell'ordinanza contingibile e urgente non possa che essere il conduttore: **ma c'è un "ma"**.

E il "ma" sta nel fatto che, normalmente, la gran parte delle opere di cui si ordina l'esecuzione, rientrano, come minimo, nella categoria civilistica (da non confondere con quella edilizia) della manutenzione straordinaria, e «... gli obblighi di manutenzione straordinaria di beni il cui godimento sia stato concesso in locazione ovvero mediante un semplice comodato gratuito fanno capo, ai sensi dell'art. 1576, comma 1, c.c., esclusivamente al proprietario-locatore. [perché] ... Costituiscono... manutenzione straordinaria quelle riparazioni non prevedibili e di costo non modico, eccezionali nell'ambito dell'ordinaria durata del rapporto locatizio, ovvero quelle di una certa urgenza ed entità, necessarie al fine di conservare o di restituire alla cosa la sua integrità ed efficienza" (Cass. civ., sez. III, 10.12.2013, n. 27540). ...» (T.A.R. Napoli, sez. V, n. 1350/2019): in tali casi, perciò, l'ordinanza deve essere indirizzata al proprietario/locatore.

Ciò, evidentemente, potrebbe avere risvolti sicuramente "critici", **quando il locatore sia il Comune** e questo adotti ordinanza contingibile e urgente nei confronti del proprio conduttore, per imporgli l'esecuzione di lavori che, ex art. 1576 cit., spettano al Comune stesso: ordinanza che il giudice amministrativo, ha ritenuto illegittima (Cons. Stato, sez. V, n. 5213/2014). Segnalo, peraltro, che la questione dell'esclusiva legittimazione passiva del locatore, potrebbe essere non del tutto tranquilla (si veda T.A.R.

Napoli, n. 4227/2019 cit., anche se in fattispecie non perfettamente sovrapponibile).

La curatela fallimentare

Quanto alla delicata questione dell'immobile di proprietà di soggetto fallito, dopo avere negato la legittimazione passiva della curatela fallimentare, (T.A.R. Firenze, sez. III, n. 1457/2015), la giurisprudenza parrebbe ora orientata nel senso di ammetterla «... in quanto unico soggetto ad avere la disponibilità fisica e giuridica dell'immobile... [considerato che] ... secondo la giurisprudenza, la legittimazione passiva rispetto alle ordinanze extra ordinem è in capo al soggetto che sia in diretto rapporto con il bene, in quanto proprietario o gestore, salva la possibilità di rivalsa nei confronti dei soggetti responsabili...» (T.A.R. Brescia, sez. I, n. 452/2021).

Gli eredi

Quanto agli eredi, ovviamente non possono essere considerati tali – e perciò non possono essere destinatari dell'ordinanza, coloro che hanno rinunciato formalmente (art. 519, codice civile) all'eredità (T.A.R. Torino, sez. II, n. 639/2020). Eredi sono certamente, invece, e perciò possono essere destinatari dell'ordinanza, i chiamati all'eredità che, espressamente (art. 475, codice civile) o tacitamente (artt. 476 e 485, codice civile), l'abbiano accettata.

E allo stesso modo, perciò, possono essere destinatari dell'ordinanza, i chiamati all'eredità che ancora non abbiano operato una scelta, considerato che, in questo caso, «... trova applicazione la regola dell'art. 1146 c.c., secondo cui, "per effetto di una fictio iuris, il possesso del "de cuius" si trasferisce agli eredi i quali subentrano nel possesso del bene senza necessità di una materiale apprensione, occorrendo solo la prova della qualità di eredi ... [e] ... Il possesso, dunque, continua negli eredi con effetto sin dall'apertura

ra della successione... [e perciò c'è] ... una "relazione di fatto" attuale tra il chiamato e i beni..." (T.A.R. Torino, n. 639/2020 cit.).

La comunicazione di avvio del procedimento

Questione che, sempre, si presenta sul cammino di qualunque provvedimento destinato a produrre effetti sfavorevoli nei confronti del destinatario, è quella riguardante l'obbligo o meno, ex art. 7, legge n. 241/1990, della comunicazione di avvio del procedimento al soggetto interessato.

Al proposito, parrebbe di una certa evidenza che la natura stessa di questa tipologia di ordinanza, dovrebbe condurre pianamente a ritenere non dovuta detta comunicazione, poiché – direi quasi: per definizione – non potrebbero non sussistere le «... ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento...» che, ai sensi dello stesso art. 7 cit., consentono/impongono di prescindere dal contributo partecipativo dell'interessato.

Limpida in questo senso appare la giurisprudenza: «... l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento va escluso in presenza di atti contingibili e urgenti, proprio per la natura "urgente" del provvedimento. Peraltro, l'art. 21-octies, comma 2, seconda parte, della l. 7 agosto 1990, n. 241 dispone che "il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato". Ne consegue che la natura di atto doveroso e vincolato ravvisabile nel contenuto dell'ordinanza contingibile e urgente, fa sì che la stessa non debba essere preceduta da avviso di avvio del relativo procedimento ..., atteso che l'eventuale partecipazione è insuscettibile di mutarne il contenuto...» (Cons. Stato, sez. II, n. 94/202126).

Ma c'è di più, perché, accertata «... l'urgenza di

provvedere, anche in ragione della perdurante attualità dello stato di pericolo, che può aggravarsi con il trascorrere del tempo... la comunicazione di avvio del procedimento nelle ordinanze contingibili ed urgenti del sindaco non può che essere di pregiudizio all'urgenza di provvedere...» (Cons. Stato, sez. V, n. 2495/201927): detta comunicazione, insomma, non soltanto non è dovuta, ma pare si segnali addirittura come potenzialmente "dannosa".

La comunicazione preventiva al Prefetto

Da ultimo, quanto all'obbligo di previa comunicazione al Prefetto, previsto dal secondo periodo del comma 4, art. 54 cit., si è deciso che l'eventuale omissione è irrilevante, «... in quanto tale adempimento ha soltanto finalità organizzative, sicché la sua omissione non condiziona la validità e l'efficacia dell'ordinanza contingibile e urgente...» (T.A.R. Genova, n. 21/2022 cit.): fermo ciò, parrebbe, peraltro, non così complicato procedervi, in modo da sottrarre con facilità (almeno) un'eccezione al ricorso al giudice amministrativo che, statisticamente, si segnala frequentissimo contro questa tipologia di ordinanze.

Il sindacato del giudice amministrativo

L'urgenza indifferibile che caratterizza l'ordinanza contingibile e urgente, peraltro, non è tale da sottrarla al sindacato del giudice amministrativo.

Ciò, in qualche modo, potrebbe parere "stridere" con l'urgenza, che non dovrebbe tollerare dilazioni, che per definizione caratterizza l'ordinanza di necessità, visto che il ricorso al T.A.R. può essere presentato fino a 60 giorni (art. 29, c.p.a.), e quello straordinario al Presidente della Repubblica fino a 120 giorni (art. 9, d.P.R. n. 1199/1971), ma è evidente l'esigenza di tutelare l'incomprimibile diritto di difesa dell'intimato, anche (ma non soltanto) considerando gli effet-

ti irreversibili che potrebbe avere la esecuzione dell'ordinanza: si pensi, ad es, al provvedimento che ordini la totale demolizione di un fabbricato (C.G.A.R.S. n. 758/2020 cit.).

In linea di massima, è ipotizzabile che il giudice amministrativo sia adito con procedura cautelare monocratica – che ha tempi di decisione rapidissimi (art. 56, c.p.a.), e/o con quella – che ha tempi di decisione comunque rapidi, ma che è appellabile – cautelare collegiale (art. 55, c.p.a.), ma ciò sposta di poco o nulla i termini della questione, considerato che, comunque, rimangono fermi i termini massimi sopra visti per la presentazione del ricorso: semplicemente, anche se è certo che la confezione del ricorso – seppure d'urgenza – richiede tempo, parrebbe non irragionevole immaginare che, ove detti termini massimi fossero sfruttati interamente, forse si rischierebbe di indebolire la "presa" della domanda cautelare stessa.

In ogni caso, si consideri che «... l'emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente a presidio della incolumità e della sicurezza dei cittadini rientra nella sfera del merito dell'azione amministrativa e, in quanto tale, rimane insindacabile dal giudice amministrativo, ove non inficiata da manifesta illogicità, arbitrarietà e irragionevolezza, oltre che da macroscopico travisamento fattuale...» (T.A.R. Salerno, sez. II, n. 1949/2020), e che «... l'esercizio dei poteri extra ordinem va valutato, in caso di opposizione o impugnazione, secondo un criterio di proporzionalità ed adeguatezza tra la condizione di pericolo e la misura oggetto dell'ordine dell'Autorità, giudizio che non può che essere condotto secondo ragionevolezza. ... [considerato che] ... Le ordinanze contingibili e urgenti sono infatti provvedimenti atipici volti ad assicurare elasticità di manovra all'Amministrazione nel prevenire il perpetrarsi di gravi danni all'incolumità pubblica, spesso irreparabili a posteriori...» (T.A.R. Roma, n. 3153/2022 cit.).

Ma si consideri anche che, (come detto) impregiudicata l'applicabilità – da valutare nel caso concreto – dell'art. 21-octies, comma 2, legge

n. 241/1990 cit., un'ordinanza sostanzialmente fondata, può andare incontro all'annullamento ove altrimenti viziata (motivazione inadeguata, difetto di competenza, errata individuazione del destinatario...).

La "diffida"

Due parole, ancora, circa la possibilità di fare ricorso non a un'ordinanza contingibile e urgente, ma a una mera "diffida" a eseguire interventi urgenti di messa in sicurezza dell'immobile. Detto delle perplessità che, a mio sommo avviso, fa sorgere detta prassi, la giurisprudenza, salvo errore, se n'è occupata sotto il profilo dell'impugnabilità, negandola in ragione della sua mancanza di lesività, trattandosi di «... atto che assume carattere meramente preparatorio, a rigore nemmeno necessario, rispetto all'adozione della successiva ordinanza contingibile ed urgente, prevista dall'art. 54, comma 2, del TUEL, la quale costituisce il provvedimento conclusivo del procedimento...» (T.A.R. Napoli, n. 4227/2019 cit.).

La non stabilità "presunta"

Esiste poi, credo, (almeno) un caso in cui la non stabilità del fabbricato è, in qualche modo, "presunta" per legge, ed è quello del fabbricato privo dell'agibilità imposta dall'art. 24, T.U. Edilizia, considerato che «Il disposto dell'art. 221 t.u. sanitario protegge sia l'interesse igienico sanitario sia quello urbanistico. ... [perché] ... le condizioni igieniche presuppongono stabilità e sicurezza dell'edificio e... sarebbe incongruo dichiarare abitabile, perché rispondente alle condizioni igieniche, un edificio pericolante o, comunque, carente sotto il profilo strutturale...» (Cass. pen., sez. un., 10.1.1994).

Ma quando il fabbricato è pericolante, e necessita di indifferibile messa in sicurezza, lo strumento da utilizzare non sarà l'ordinanza

dell'art. 222. TULS, ma quella contingibile e urgente dell'art. 54, TUEL (T.A.R. Milano, sez. IV, n. 1879/2021), che, per converso, in quanto a-tipica, non è utilizzabile quando sussistano le condizioni per il ricorso allo strumento, tipizzato, dell'ordinanza ai sensi dell'art. 222 cit. (T.A.R. Bari, sez. II, n. 609/2020).

E al caso appena qui sopra illustrato, mi parrebbe in qualche modo assimilabile quello di edificio realizzato in **violazione della normativa antisismica** (Cass. pen., sez. VI, n. 190/2018), e/o di quella relativa alle **opere in cemento armato** (Cass. pen., sez. III, n. 7889/2022).

Le sanzioni e il sindacato del giudice penale

Abbiamo visto che chi è raggiunto dall'ordinanza contingibile e urgente, è «... chiamato ad adoperarsi per eliminare lo stato di pericolo, onde così personalmente sottrarsi alle misure coercitive adottabili dall'autorità amministrativa e all'azione penale esercitabile da quella giudiziaria...» (T.A.R. Salerno, n. 153/2022 cit.).

Ebbene, in disparte l'esecuzione diretta, da parte del Comune – ovviamente in danno dei responsabili rimasti inerti – delle opere necessarie, l'inottemperanza, in sé, all'ordinanza, e sempre che non si configuri un più grave reato (sussidiarietà), è oggetto di sanzione in senso proprio, che è quella, penale, dell'art. 650, c.p., e non quella, amministrativa, dell'art. 7-bis, TUEL (Cass. pen., n. 46212/2016 cit.), naturalmente sempre che l'ordinanza sia stata emessa nell'interesse della collettività, e non semplicemente nell'interesse di privati cittadini (Cass. pen., sez. III, n. 10773/2021).

E, anche qui, come avviene dinanzi al giudice amministrativo per i profili di sua competenza, l'ordinanza è soggetta al sindacato giurisdizionale – in questo caso, naturalmente, quello del giudice penale, essendosi «... ripetutamente affermato il principio, secondo cui "ai fini del giudizio di responsabilità in ordine al reato di inosservanza dei provvedimenti dell'Au-

torità di cui all'art. 650 c.p., il giudice è tenuto a verificare previamente la legalità sostanziale e formale del provvedimento che si assume violato, sotto i tre profili tradizionali della violazione di legge, dell'eccesso di potere e della incompetenza; ne consegue che, ove venga rilevato il difetto del presupposto della legittimità, sotto uno di tali profili, l'inosservanza del provvedimento non integra il reato in questione per la cui sussistenza è richiesto esplicitamente che il provvedimento sia legalmente dato" ...» (Cass. pen., n. 54841/2018 cit.; conforme: sez. I, n. 29595 /2021), fermo rimanendo, peraltro, che «... Il sindacato non può sconfinare in apprezzamenti di natura tecnica, riguardanti le scelte operate dall'organo amministrativo, poiché, in tal modo, la discrezionalità giurisdizionale verrebbe, indebitamente, a sostituirsi a quella amministrativa. ...» (Cass. pen., sez. III, n. 4098/200835).

Soltanto per completezza, segnalo che il giudice penale potrà sindacare il provvedimento amministrativo, non soltanto quando non sia già stato deliberato dal giudice amministrativo (perché non adito, o perché il ricorso è stato proposto non tempestivamente, o in qualunque altro caso di decisione in rito, che non tocchi il merito della questione), ma anche (addirittura) in presenza di giudicato amministrativo, se i profili di illegittimità fatti valere in sede penale, non siano stati dedotti ed effettivamente decisi in sede amministrativa, e ciò perché il giudicato amministrativo si estende esclusivamente alle questioni dedotte ed effettivamente decise, e non anche a quelle deducibili e non esaminate (Cass. pen., sez. III, n. 11316/2022).

Le possibili "interferenze" normative

Ho accennato, sopra, alla natura sussidiaria dell'art. 650 cit., applicabile soltanto «se il fatto non costituisce un più grave reato» (Cass. pen., sez. I, n. 25655/2021). Al proposito, con riferimento all'oggetto di queste righe, esiste un

caso tipico, o comunque non infrequente, in cui l'inottemperanza alla particolare ordinanza contingibile e urgente, qui di strettissimo interesse, è punita non con la sanzione dell'art. 650 cit., ma con quella, più pesante, dell'art. 677, comma 336, in riferimento ai commi 1 e 2, c.p., che sanziona un fatto che, appunto, costituisce un reato «più grave» di quello dell'art. 650 cit.

Ed è ciò che accade quando il proprietario di un edificio o di una costruzione che minaccia rovina ovvero chi è per lui obbligato alla conservazione o alla vigilanza dell'edificio o della costruzione, ... omette di provvedere ai lavori necessari per rimuovere il pericolo... (comma 1 cit.) o... omette di rimuovere il pericolo cagionato dall'avvenuta rovina ... (comma 2 cit.), e da ciò... deriva pericolo per le persone (comma 3 cit.), pericolo che si configuri come concreto, come, ad esempio, nel caso in cui interessi il passaggio, anche occasionale, di persone nel luogo in cui si trova l'edificio (Cass. pen., sez. I, n. 9421/2018).

E, in questo caso, visto il detto carattere esplicitamente sussidiario dell'art. 650 c.p. («... se il fatto non costituisce un più grave reato...», dice la norma), e del rapporto di specialità (Cass. pen., sez. I, n. 12816/2020), si applica soltanto l'art. 677, comma 3, escluso, perciò, il concorso formale con l'art. 650 cit.; mentre quando, in concreto, si accerti l'inesistenza di un pericolo di crollo dell'edificio, non si applicherà né l'art. 677 né l'art. 650 cit. (Cass. pen., n. 29595/2021 cit.).

Ma quanto detto è, appunto, soltanto una possibilità, perché in giurisprudenza è pacifico che l'obbligo di attivazione che, non adempiuto, configura la violazione dell'art. 677, comma 3, cit., prescinde dall'esistenza di una ordinanza sindacale contingibile e urgente, perché la necessità di intervenire deriva direttamente dalla legge, sul presupposto di fatto dell'oggettiva minaccia di rovina, in tutto o in parte, dell'edificio e, così, di una situazione di pericolo per l'altrui incolumità (Cass. pen., sez. VII, n.

38154/2019), e ciò fa sì che anche la brevità del termine per eseguire detti lavori concesso/imposto dall'ordinanza, così come il fatto che l'ordinanza non specifichi esattamente quali siano i lavori da eseguire, non rilevino allo scopo di escludere il reato (Cass. pen., n. 29595/2021 cit.).

E prescinde, anche, detto obbligo di attivazione, dall'eventuale ignoranza dello stato di pericolo in cui si trova l'edificio (Cass. pen., n. 38154/2019 cit.), purché, naturalmente, si tratti comunque di ignoranza colposa, visto che si tratta di contravvenzione punibile, appunto, a titolo di colpa (Cass. pen., n. 9421/2018 cit.), senza che sia necessario, perciò, che sussista una specifica volontà di sottrarsi ai propri obblighi (Cass. pen., sez. I, n. 50366/2019).

Non pacifica, invece, parrebbe la giurisprudenza con riferimento al rapporto tra le fattispecie amministrative dei depenalizzati commi 1 e 2 dell'art. 677 cit. (caratterizzate dalla assenza di pericolo per le persone³⁸) e l'art. 650 cit., giurisprudenza che oscilla tra la affermazione della prevalenza ed anzi esclusività – in ossequio al principio di specialità – della fattispecie amministrativa (commi 1 e 2, art. 677 cit.) su quella penale dell'art. 650 cit. (Cass. pen., sez. I, n. 13392/2021), e quella del concorso tra le fattispecie amministrative dei detti commi 1 e 2, e quella, penale, dell'art. 650 cit. (Cass. pen., n. 12816/2020 cit.).

Si noti, in ogni caso, che al fine di andare esente da responsabilità ex art. 677, comma 3, cit., la giurisprudenza ritiene sufficiente intervenire sugli effetti, e non necessariamente sulla causa, della rovina, realizzando opere provvisorie ed urgenti, oppure, ove possibile, interdicensi l'accesso o il transito nelle zone pericolanti (Cass. pen., sez. I, n. 51262/2019).

Sempre in tema di "interferenza" tra l'art. 677 cit. ed altre disposizioni di legge, segnalò che «L'art. 30 del nuovo codice della strada, il quale prevede e sanziona in via amministrativa l'obbligo di conservazione dei fabbricati e dei muri di qualsiasi genere fronteggianti le strade

"in modo da non compromettere l'incolumità pubblica e da non arrecare danno alle strade ed alle relative pertinenze" non ha carattere di specialità rispetto alla contravvenzione prevista dall'art. 677 c.p., che punisce l'omissione di lavori in edifici o costruzioni che minacciano rovina. Detta seconda disposizione normativa ha, infatti, un ambito di applicazione più ampio rispetto alla prima, che tutela la pubblica incolumità soltanto con riferimento alla «viabilità». L'art. 677 c.p., inoltre, richiede che trattisi di un edificio o costruzione «che minacci rovina», mentre tale condizione non è richiesta dall'art. 30 del nuovo cod. strada.» (Cass. pen., sez. I, n. 652/200040), dal che mi parrebbe di potere inferire che esiste la pos-

sibilità di concorso tra le due norme, qualora vengano toccati entrambi i (diversi) beni giuridici di riferimento, applicando soltanto l'art. 30 cit., quando non sussista pericolo di (comma 1, ed eventualmente comma 3, dell'art. 677 cit.), o da (comma 2, ed eventualmente comma 3, dell'art. 677 cit.), rovina, e tuttavia ci sia pericolo per la pubblica incolumità con riferimento alla «viabilità».

ABBIAMO PARLATO DI:

- › Edilizia
- › Edifici pericolanti
- › Ordinanze sindacali
- › Artt. 50 e 54 TUEL



GIURISPRUDENZA

AMBIENTE

- › Rifiuti
- › Veicoli fuori uso
- › Parti di autovettura
- › Cessazione della qualifica di rifiuto

CORTE DI CASSAZIONE, sez. III penale, 29 settembre 2022, n. 36817

La Cassazione ha precisato che per la perdita della qualifica di rifiuto in materia di veicoli fuori uso, occorre dimostrare di aver correttamente posto in essere tutte le operazioni di recupero che comportano la cessazione della qualità di rifiuto.

La Corte ha rammentato infatti che "i veicoli fuori uso e i prodotti del loro smantellamento sono rifiuti ai sensi della voce '16 01' dell'allegato D alla parte quarta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, richiamato dall'art. 184, comma 5, dello stesso decreto" e che "a norma dell'art. 184-ter, comma 1, d.lgs. 152 del 2006, un rifiuto cessa di essere tale solo quando sia stato sottoposto a un'operazione di recupero e soddisfi i criteri e le condizioni in esso previsti".

Il d.lgs. 152 del 2006, art. 184-ter, comma 4, richiama espressamente anche il d.lgs. n. 209 del 2003, secondo il quale le parti di autoveicoli risultanti dalle operazioni di messa in sicurezza di cui allo stesso decreto, provenienti dai centri di raccolta autorizzati di cui al decreto, costituiscono rifiuti trattabili per il recupero in regime semplificato a sensi del d.m. 5 febbraio 1998, sub allegato 1-5.

CIRCOLAZIONE STRADALE

- › Velocità
- › Autovelox
- › Accertamento con modalità manuale

- › Segnaletica di preavviso
- › Distanza dalla postazione

CORTE DI CASSAZIONE, sez. VI civile, 14 settembre 2022, n. 26959

La Cassazione ha più volte affermato il principio secondo cui "la legittimità delle sanzioni amministrative irrogate per eccesso di velocità, accertato mediante autovelox è subordinata alla circostanza che la presenza della postazione fissa di rilevazione della velocità sia stata preventivamente segnalata" (Cass. n. 2041/2019; Cass. n. 680/2011).

In materia di accertamento di violazione delle norme sui limiti di velocità, compiuta a mezzo di autovelox, infatti, l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 121 del 2002, conv. in l. n. 168 del 2002, secondo cui dell'installazione dei dispositivi o mezzi tecnici di controllo **deve essere data preventiva "informazione agli automobilisti"**, non prevede un obbligo rilevante esclusivamente nell'ambito dei servizi organizzativi interni della pubblica amministrazione, ma è finalizzato ad informare gli automobilisti della presenza dei dispositivi di controllo medesimi, onde orientarne la condotta di guida e preavvertirli del possibile accertamento di infrazioni, con la conseguente nullità della sanzione eventualmente irrogata in violazione di tale previsione (Cass. n. 7419/2009; Cass. n. 15899/2016).

L'art. 4 della l. n. 168 cit. si configura, pertanto, come una norma imperativa, la cui cogenza è desumibile anche dal suo innesto successivo direttamente nel corpo del Codice della strada, essendo stato inserito, per effetto dell'art. 3, comma 1, lett. b), del d.l. n. 117 del 2007, conv.,

con mod., nella l. n. 160 del 2007, il nuovo comma 6-bis nel testo dell'art. 142 del predetto Codice, alla stregua del quale "le postazioni di controllo sulla rete stradale per il rilevamento della velocità devono essere preventivamente segnalate e ben visibili, ricorrendo all'impiego di cartelli o di dispositivi di segnalazione luminosi, conformemente alle norme stabilite nel regolamento di esecuzione" dello stesso Codice.

Con la stessa disposizione innovativa l'individuazione delle modalità di impiego è stata rimessa ad apposito decreto del ministro dei trasporti, di concerto con il ministro dell'interno, il primo dei quali, adottato con d.m. del 15.8.2007, ha previsto, in particolare, che "i segnali stradali e i dispositivi di segnalazione luminosi devono essere installati con adeguato anticipo rispetto al luogo ove viene effettuato il rilevamento della velocità, e in modo da garantirne il tempestivo avvistamento, in relazione alla velocità locale predominante" e che "la distanza tra i segnali o i dispositivi e la postazione di rilevamento delle velocità deve essere valutata in relazione allo stato dei luoghi..." (art. 2, comma 1).

Come può evincersi dal complesso normativo adottato sul punto, dunque, la preventiva segnalazione univoca ed adeguata della presenza di sistemi elettronici di rilevamento della velocità costituisce un obbligo specifico ed inderogabile degli organi di polizia stradale demandati a tale tipo di controllo, imposto a garanzia dell'utenza stradale, la cui violazione, pertanto, non può non riverberarsi sulla legittimità degli accertamenti, determinandone la nullità, poiché, diversamente, risulterebbe una prescrizione priva di conseguenze, che sembra esclusa dalla stessa ragione logica della previsione normativa, laddove si afferma, espressamente, che gli indicatori preventivi della presenza degli autovelox "devono essere installati con adeguato anticipo...", senza, quindi, lasciare alcun margine di discrezionalità alla pubblica amministrazione circa la possibile elusione di siffatto accorgimento o in ordine alla facoltà di ricorrere a sistemi informativi alternativi che, però, non

assicurino la medesima trasparenza nell'inerente attività di segnalazione.

In altri termini, la ratio della preventiva informazione in questione secondo le modalità indicate dalla legge (anche mediante gli strumenti attuativi dei decreti dei competenti ministeri) è rinvenibile nell'obbligo di civile trasparenza gravante sulla pubblica amministrazione, il cui potere sanzionatorio, in materia di circolazione stradale, non è tanto ispirato dall'intento della sorpresa ingannevole dell'automobilista indisciplinato, in una logica patrimoniale captatoria, quanto da uno scopo di tutela della sicurezza stradale e di riduzione dei costi economici, sociali ed ambientali derivanti dal traffico veicolare, anche mediante l'utilizzazione delle nuove tecnologie di controllo elettronico (Cass. n. 5997/2014).

D'altra parte, l'art. 25, comma 2, della l. n. 120 del 2010, nel prevedere che i dispositivi ed i mezzi tecnici di controllo finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni delle norme dell'art. 142 del Codice della strada debbano essere collocati ad almeno un chilometro dal segnale stradale che impone il limite di velocità, ha inteso riferirsi unicamente ai casi in cui i dispositivi siano finalizzati al controllo remoto delle violazioni, e cioè siano collocati ai sensi del citato art. 4 del d.l. n. 121 cit. (come convertito in legge) e, perciò, non riguarda i casi in cui l'accertamento dell'illecito sia effettuato con apparecchi elettronici mobili presidiati con la presenza di un organo di polizia stradale, la cui distanza deve essere soltanto adeguata e non è, quindi, da ritenersi prefissata normativamente (in tal senso, in via interpretativa, ancorché non in modo vincolante, hanno chiarito il complesso normativo in questione le circolari del Ministero dell'interno del 12.8.2010, n. 300/A/11310/10/101/3/3/9, del 29.12.2010, n. 300/A/16052/10/101/3/3/9 e del 26.3.2012, n. 300/A/2289/12/101/3/3/9, le quali, infatti, fanno tutte riferimento alla portata dell'art. 25, comma 2, della l. n. 120 del 2010).

Tale interpretazione, invero, si pone in un rap-

porto di coerenza logica con la ragione giustificatrice sottesa alla norma di cui al comma 2 dell'art. 25 della citata l. n. 120 cit., che corrisponde a quella di consentire all'utente stradale di disporre di elementi per poter avvistare, in tempo utile, la prescrizione relativa al mutamento del limite di velocità, al fine di regolare quest'ultima in condizioni di sicurezza, ovvero in conformità alla valutazione prudenziale predeterminedata ex ante dall'ente proprietario o gestore del tratto stradale.

Pertanto, nel caso di dispositivi completamente automatici, tali elementi si sostanziano unicamente nell'apposizione del cartello segnalatore della velocità, onde si profila congruo imporre una determinata ed ampia distanza tra il segnale e la postazione di rilevamento (pari, per l'appunto, ad almeno un chilometro).

Viceversa, nell'ipotesi di accertamento eseguito con modalità manuale mediante apparecchi elettronici nella diretta disponibilità della polizia stradale e dagli stessi agenti gestiti con la presenza in loco, quest'ultima predisposizione rappresenta un elemento ulteriore, rispetto al punto in cui risulta apposto il cartello indicatore del limite di velocità, per effetto del quale l'utente è messo nelle condizioni di avvistare, con maggiore anticipo, la stessa posizione di rilevamento, così rimanendo giustificata l'esclusione dell'osservanza del predetto limite di un chilometro previsto dall'art. 25, comma 2, della l. n. 120 cit. (Cass. n. 32104 del 2019).

Nel caso in esame, il rilevamento elettronico, alla luce di quanto incontestatamente accertato dal giudice di merito, è stato effettuato con apparecchio mobile manualmente approntato e fatto funzionare, per cui non doveva rispettarsi il menzionato limite di un chilometro, dovendosi, piuttosto, ritenere sufficiente, per il tipo di strada in cui era stato eseguito l'accertamento (classificata, come detto, come "strada extraurbana principale"), osservare una **distanza solo "adeguata" dal punto di installazione dell'apparato a quello del concreto rileva-**

mento della velocità, in modo da garantirne il tempestivo avvistamento.

La giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass. n. 25769/2013 e Cass. n. 20327/2018), in effetti, ha, sul punto, precisato che la distanza tra segnali stradali o dispositivi luminosi e la postazione di rilevamento con modalità manuale deve essere valutata in relazione allo stato dei luoghi, senza che assuma alcun rilievo la mancata ripetizione della segnalazione di divieto dopo ciascuna intersezione per gli automobilisti che proseguano lungo la medesima strada.

In siffatto contesto è, dunque, sufficiente che il giudice di merito accerti, in coerenza alle finalità perseguite dalla disposizione di cui all'art. 4 del d.l. n. 121 del 2002, conv. in l. n. 168 del 2002, l'effettiva esistenza di un cartello premonitore sulla strada percorsa e la sua collocazione a congrua distanza rispetto alla postazione di rilevazione della velocità, in modo che l'avvertimento, come poi confermato dall'art. 2 del d.m. 15.8.2007, possa ritenersi effettivo: in materia di accertamento di violazioni delle norme sui limiti di velocità, compiuta a mezzo di apparecchiatura di controllo, comunemente denominata autovelox, l'art. 2 del d.m. 15.8.2007 (secondo cui dell'installazione dei dispositivi o mezzi tecnici di controllo deve essere data preventiva informazione agli automobilisti) non stabilisce, infatti, una distanza minima per la collocazione dei segnali stradali o dei dispositivi di segnalazione luminosi ma, com'è accaduto nel caso in esame, solo l'obbligo della loro installazione con adeguato anticipo rispetto al luogo del rilevamento della velocità, in modo da garantirne il tempestivo avvistamento (cfr. Cass. n. 25769 del 2013).

In ogni caso, in tema di opposizione a verbale di contravvenzione per superamento del limite di velocità, grava sull'opponente, e non sulla pubblica amministrazione l'onere di provare l'inefficienza in concreto, sul piano della percepibilità e della leggibilità, della segnaletica di cui al d.m. del 15.8.2007 ad assolvere la funzione di avviso della presenza di postazioni di controllo del-

la velocità, non assumendo, di per sé, alcuna rilevanza il dato della velocità predominante sul tratto di strada interessato dalla presenza della segnaletica (Cass. n. 23566 del 2017).

CIRCOLAZIONE STRADALE

- › **Regolamentazione della circolazione**
- › **Circolazione e sosta delle autocaravan**
- › **Art. 185 Codice della strada**
- › **Dimensioni degli stalli di sosta**

CORTE DI CASSAZIONE, sez. II civile, 6 ottobre 2022, n. 29050

Va preliminarmente osservato che la questione attiene al contenuto e ai limiti del potere dei Comuni nell'adozione dei provvedimenti di disciplina del transito e degli spazi di sosta di tutte o di alcune categorie di veicoli, come previsto dall'art. 7, comma 1 lett. b), d), e) ed f) del Codice della strada, laddove l'art. 185, lett. h) dello stesso Codice della strada istituisce la facoltà di realizzare aree attrezzate riservate al parcheggio delle autocaravan.

La normativa nazionale, ai fini della circolazione stradale (e la sosta su strada, che fa parte della stessa circolazione), equipara le autocaravan agli altri autoveicoli, pur con alcune specificità. A norma dell'art. 54, comma 1, lettera m), del Codice della strada, le autocaravan sono veicoli aventi una speciale carrozzeria e attrezzati permanentemente per essere adibiti al trasporto e all'alloggio di sette persone al massimo, compreso il conducente per essere dotate di motore e sistema di guida autonoma.

La circolazione e la sosta di siffatti mezzi sono regolamentati **dall'art. 185 del Codice della strada**, le cui disposizioni si possono così riassumere:

- le autocaravan sono equiparate agli autoveicoli di classe M, le comuni automobili, e sono pertanto soggetti agli stessi divieti e li-

mitazioni (per la sosta il riferimento è l'art. 158);

- le stesse possono sostare ovunque sia consentito;
- per le autocaravan in sosta su strade pubbliche sono vietati tutti i comportamenti che possono ricondurre all'attività di campeggio: ancorare stabilmente il mezzo al suolo, emettere fumi e/o scarichi delle acque, ampliare la sagoma del camper attraverso l'apertura di porte o verande, posizionare tavoli, sedie o quant'altro al di fuori del mezzo, ecc. L'attività di campeggio è ammessa solo nelle aree di sosta attrezzate per i camper;
- le autocaravan che sostano nelle strisce blu pagano una tariffa maggiorata del 50%, ma solo se lo stallo di sosta è di dimensioni maggiori rispetto agli altri stalli presenti nell'area di parcheggio.

Le amministrazioni comunali possono imporre ulteriori limitazioni alla circolazione e soprattutto alla sosta dei camper, giustificandole con "accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale" (art. 7, comma 1, lettera b) del Codice della strada).

Tanto chiarito, la questione che permane è dunque quella di individuare la facoltà di parcheggiare siffatti mezzi negli stalli predisposti dal Comune laddove la sagoma dell'autocaravan oltrepassi con le proprie dimensioni la segnaletica orizzontale, in assenza di ogni altra previsione.

Orbene è evidente che l'organizzazione di un parcheggio deriva dalla progettazione del numero di stalli di sosta e dalla apposizione della relativa segnaletica stradale, soprattutto orizzontale, da cui dipende la tipologia dei veicoli che ne possono usufruire. Come sopra detto, ai sensi dell'art. 185, non si può escludere dalla circolazione l'autocaravan da una strada e/o da un parcheggio e allo stesso tempo consentirlo alle autovetture. Tuttavia siffatta previsione deve essere esaminata in combinato disposto con **l'art. 149 del reg. att. Codice della strada**

che, ai commi 1 e 2, stabilisce che "La delimitazione degli stalli di sosta è effettuata mediante il tracciamento sulla pavimentazione di strisce della larghezza di 12 cm formanti un rettangolo, oppure con strisce di delimitazione ad L o a T, indicanti l'inizio, la fine o la suddivisione degli stalli entro i quali dovrà essere parcheggiato il veicolo. La delimitazione degli stalli di sosta mediante strisce è obbligatoria ovunque gli stalli siano disposti a spina (con inclinazione di 45° rispetto all'asse della corsia adiacente agli stalli) ed a pettine (con inclinazione di 90° rispetto all'asse della corsia adiacente agli stalli); è consigliata quando gli stalli sono disposti longitudinalmente (parallelamente all'asse della corsia adiacente agli stalli)".

Dal quadro normativo sopra descritto discende che i provvedimenti per la regolazione della circolazione emessi dall'ente proprietario della strada ed i criteri ivi previsti per la realizzazione delle aree, fra i quali sono ricomprese le dimensioni degli stalli, costituiscono di per sé precetto per l'individuazione degli spazi entro i quali la facoltà di sosta può essere fruita e non oltre, per cui il parcheggio è consentito ed autorizzato purché avvenga nel rispetto e con l'occupazione di un'area determinata sia che riguardi le autovetture sia le autocaravan, sempre che abbiano lo stesso ingombro.

Pertanto, avendo accertato, attraverso i verbali di infrazione e le fotografie prodotte dal Comune, che le autocaravan sostavano nelle zone di stallo delimitate da strisce orizzontali che consentivano – per dimensioni – il parcheggio a veicoli di ridotte misure e fuoriuscivano con parte della loro sagoma dalle linee di delimitazione, conseguentemente la sporgenza era in zona non deputata al parcheggio ma al transito, presupponendosi per ciò solo un intralcio alla circolazione.

EDILIZIA

- › **Abuso edilizio**
- › **Danno al diritto all'abitazione**
- › **Stato di necessità**

CORTE DI CASSAZIONE, sez. III penale, 29 settembre 2022, n. 36823

La Cassazione ha riaffermato che in materia di abusivismo edilizio, non è configurabile l'esimente dello stato di necessità in quanto, pur essendo ipotizzabile un danno grave alla persona in cui rientri anche il danno al diritto all'abitazione, difetta in ogni caso il requisito dell'inevitabilità del pericolo.

In materia di abusi edilizi e ambientali la configurabilità della scriminante dello stato di necessità – nella specie consistente nella mancanza di una casa – appare in concreto esclusa dal fatto che il pericolo del danno grave alla persona è evitabile chiedendo, in caso di terreno edificabile, la relativa autorizzazione mentre, in caso di terreno non edificabile, il diritto del cittadino a disporre di un'abitazione non può prevalere sull'interesse della collettività alla tutela del paesaggio e dell'ambiente.

EDILIZIA

- › **Abuso edilizio**
- › **Sanatoria edilizia**
- › **Requisiti**
- › **Condizioni ex art. 36, d.P.R. 380/2001**

CORTE DI CASSAZIONE, sez. III penale, 29 settembre 2022, n. 36818

La Cassazione è nuovamente intervenuta in tema di reati urbanistici, per evidenziare che la sanatoria degli abusi edilizi idonea ad estinguere il reato di cui all'art. 44 del TUE non ammette termini o condizioni, deve riguardare l'intervento edilizio nel suo complesso e può essere conseguita solo qualora ricorrano tutte le condizioni espressamente indicate dall'art. 36 d.P.R. 380/2001 e, precisamente, la doppia conformità delle opere alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della realizzazione del manufatto,

che al momento della presentazione della domanda di sanatoria, dovendo escludersi la possibilità di una legittimazione postuma di opere originariamente abusive che, solo successivamente, in applicazione della cosiddetta sanatoria "giurisprudenziale" o "impropria", siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica.

Secondo la Corte, quindi, deve ritenersi illegittimo, e non determina l'estinzione del reato edilizio, il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria condizionato all'esecuzione di specifici interventi finalizzati a ricondurre il manufatto abusivo nell'alveo di conformità agli strumenti urbanistici, in quanto detta subordinazione contrasta ontologicamente con la ratio della sanatoria, collegabile alla già avvenuta esecuzione delle opere e alla loro integrale rispondenza alla disciplina urbanistica, senza quindi che siano consentiti accorgimenti per far rientrare la stessa nell'alveo della legittimità urbanistica.

POLIZIA LOCALE

- › **Agente di Polizia Locale**
- › **Procedimento disciplinare**
- › **Incompatibilità ambientale**
- › **Trasferimento ad altro servizio**
- › **Legittimità**

CORTE DI CASSAZIONE, sez. VI civile, 14 ottobre 2022, n. 30348

Dal trasferimento temporaneo a quello definitivo di un agente della polizia locale trasferito ad altro ufficio per incompatibilità ambientale, in ragione del procedimento disciplinare a lui comminato dall'ente, per avere colpito con un calcio un cittadino fermato in attesa d'identificazione, steso a terra ed ammanettato.

Per la Corte di Cassazione non vi è stata alcuna illegittimità dell'ente in ragione dell'equivalenza formale delle mansioni, con riferi-

mento alla classificazione prevista in astratto dai contratti collettivi, indipendentemente dalla professionalità in concreto acquisita dal dipendente nel precedente servizio di appartenenza.

La vicenda

A seguito di alcune intemperanze occorse durante il servizio, un agente di polizia locale è stato da un lato colpito da un provvedimento disciplinare e, dall'altro lato, trasferito provvisoriamente in altro servizio al di fuori del comando della polizia locale. Il dipendente si è doluto davanti al giudice del lavoro della disposizione finale del trasferimento, a seguito della sistemazione in via temporanea al diverso servizio, chiedendo di essere reintegrato negli uffici di appartenenza della polizia locale.

A differenza del giudice di primo grado, la Corte di appello ha ritenuto legittimo il provvedimento di trasferimento definitivo operato dall'ente, richiamando la natura del trasferimento per incompatibilità ambientale e i limiti del sindacato giudiziale. In particolare, la Corte di appello ha rilevato che il trasferimento era stato disposto in relazione ad una condotta accertata in via definitiva con sentenza passata in giudicato, chiaramente contraria ai doveri propri della funzione di agente di Polizia Municipale, condotta che, seppure risalente ad anni prima, era stata ritenuta indicativa di un'indole aggressiva e di scarsa capacità di autocontrollo, sicché correttamente l'ente aveva ritenuto che sussistessero ragioni di carattere organizzativo tali da giustificare l'assegnazione ad altro servizio.

Avverso la sentenza, il vigile ha proposto ricorso in Cassazione sostenendo l'errore della Corte di appello per non aver tenuto conto che, in assenza di una nuova valutazione l'ente non l'avrebbe potuto trasferire ad altro servizio e ciò, anche, in coerenza con le disposizioni regolamentari dell'ente secondo cui in caso di mobilità temporanea il dipendente

conserva la garanzia del rientro nel servizio di provenienza ed aggiunge che il trasferimento per incompatibilità ambientale in tanto può essere ritenuto legittimo in quanto l'amministrazione dimostri l'effettiva sussistenza delle ragioni organizzative. Infine, lamenta la violazione dell'art. 52 d.lgs. n. 165/2001 e 2103 cod. civ., perché l'equivalenza doveva essere accertata attraverso il controllo del contenuto professionale sostanziale delle mansioni assegnate, non essendo sufficiente il solo riferimento all'inquadramento formale.

La conferma

Per i giudici di Piazza Cavour il ricorso è infondato. Infatti, il ricorrente nel denunciare la violazione delle disposizioni del regolamento dell'ente coinvolge un giudizio di legittimità non consentito, poiché si deve essere in presenza di una violazione di norme di diritto e di contratti collettivi nazionali di lavoro, che pertanto non ricorrono nel caso di specie.

Infondata è la condizione di dover, a dire del ricorrente, essere avvertito ai sensi della legge 241/1990, non potendo l'ente agire in via unilaterale senza alcuna partecipazione nel procedimento da parte del ricorrente.

La questione, sotto l'apparente violazione di legge è errata. Infatti, nel caso di specie non si è in presenza di un procedimento amministrativo ma di atti che il datore di lavoro assume come diritti paritetici e privati.

Il giudice di legittimità, ha avuto in diverse occasioni l'onere di precisare come "le norme della legge n. 241 del 1990 sul procedimen-

to amministrativo riguardano i procedimenti strumentali all'emanazione da parte della P.A. di provvedimenti autoritativi destinati ad incidere sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari dei medesimi, caratterizzati dalla situazione di preminenza dell'organo che li adotta, e non sono perciò applicabili agli atti concernenti il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, i quali sono adottati nell'esercizio dei poteri propri del datore di lavoro privato, connotati dal potere di supremazia gerarchica, ma privi dell'efficacia autoritativa propria del provvedimento amministrativo" (tra le tante Cass. n. 6334/2019).

È stato, inoltre, considerato infondato anche il motivo di un'asserita violazione dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001, in ragione dell'assegnazione a mansioni ricomprese in quelle proprie dell'area d'inquadramento. Anche su tale censura il giudice di legittimità ha da tempo precisato che "in tema di pubblico impiego privatizzato, l'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001, assegna rilievo solo al criterio dell'equivalenza formale delle mansioni, con riferimento alla classificazione prevista in astratto dai contratti collettivi, indipendentemente dalla professionalità in concreto acquisita, senza che il giudice possa sindacare la natura equivalente della mansione, non potendosi avere riguardo alla norma generale di cui all'art. 2103 c.c." (Tra le tante Cass. n. 18817/2018).

Il ricorso è stato, pertanto, rigettato.

Nota di Vincenzo Giannotti



RASSEGNA

LA PROTEZIONE DELL'IDENTITÀ DEL WHISTLEBLOWER

Tratto da "ilpersonale.it"

La sottrazione all'accesso ex art. 22 della legge n. 241 del 1990 della segnalazione di condotte illecite da parte del dipendente pubblico, disposta dall'art. 54-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non è assoluta, consentendosene, nei limiti ivi previsti, la conoscenza da parte dell'interessato. Con l'appello un vicequestore della Polizia di Stato ha impugnato la sentenza con la quale il TAR per la Sardegna ha rigettato la sua istanza di accesso, proposta nel corso della causa istaurata con il ricorso avverso gli atti con i quali è stato disposto il suo trasferimento da una sede ad un'altra.

Presentata istanza di accesso alle relazioni del Vice Questore vicario e del Questore p.t., in esito all'ispezione compiuta nei mesi di maggio-luglio 2020 presso il Commissariato di PCA, al quale il ricorrente era preposto come dirigente, le stesse gli venivano ostese dopo una lunga attesa e con numerosi omissis.

Tale accesso limitato da omissis veniva motivato dall'amministrazione con riferimento alla presenza di dati sensibili di terzi, anche alla stregua del Reg. UE n. 679/2016, del d.lgs. n. 196/2003 e del d.lgs. n. 51/2018, nonché delle limitazioni di cui all'art. 4, co. 1, lett. i) d.m. n. 415/1994, in quanto documenti risultanti da inchieste, ispezioni e verifiche amministrative.

Le già menzionate relazioni sono state comunque impugnate con ricorso per motivi aggiunti in quanto egli ha argomentato che, comunque, dal loro contenuto, pure oscurato, era possibile

individuare alcune ragioni poste a sostegno della tesi sulla natura del trasferimento operato nei suoi confronti.

La sentenza impugnata afferma in particolare:

- l'amministrazione ha "fatto buon governo del potere di bilanciamento tra esigenze di conoscenza dell'interessato e di tutela della riservatezza, connessa alla posizione lavorativa, dei terzi che abbiano reso dichiarazioni in sede di ispezione";
- l'esigenza di tutela della riservatezza non è superata dall'essere il ricorrente già stato trasferito ad altra sede, poiché "non solo potrebbe essere assegnato nuovamente alla precedente sede, ma anche che sono gli stessi dichiaranti che potrebbero in futuro essere trasferiti in altra sede nella quale presta servizio anche il ricorrente, quale loro superiore gerarchico, sussistendo perciò pienamente le esigenze di tutela dei dichiaranti, al fine di prevenire future possibili pressioni o ritorsioni ai danni di questi ultimi";
- "le esigenze di riservatezza dei dichiaranti sussistono anche ai fini del buon andamento dell'attività dell'amministrazione e, dunque, anche nell'ulteriore direzione del rapporto intercorrente tra il Ministero, quale datore di lavoro, e il ricorrente, quale dipendente di esso";
- né è fondato il motivo con il quale si afferma che l'amministrazione avrebbe potuto limitarsi ad oscurare i nomi dei dichiaranti,

non anche parte di quanto da essi dichiarato, poiché "l'amministrazione ha oscurato tutti gli elementi che avrebbero potuto portare all'identificazione dei dichiaranti... (in quanto l'oscuramento) non può essere limitato meccanicamente alle sole generalità dei lavoratori, ma deve riguardare tutti gli elementi fattuali sulla cui base sarebbe possibile identificare i dichiaranti stessi"; né il ricorrente "ha argomentato circa la decisività proprio di tali elementi a fini difensivi".

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con le proprie sentenze 25 settembre 2020, nn. 19, 20 e 21 e 16 marzo 2021, n. 4, ha ribadito sia che il diritto di accesso difensivo, ai sensi dell'art. 24, comma 7, l. n. 241/1990, deve essere "comunque" garantito al richiedente "per difendere i propri interessi giuridici", sia che tale diritto trova possibili limiti posti su un duplice livello:

- il primo, costituito dal livello dei dati sensibili (art. 9 Regolamento n. 2016/679/UE), dei dati giudiziari (art. 10) e quello dei dati super sensibili (art. 60 d.lgs. n. 196/2003);
- il secondo, costituito dal livello, per così dire "generico", dei limiti relativi al diritto di accesso in generale, che è in linea di massima escluso nei casi di cui ai commi 1, 2, 3, 5 e 6 dell'art. 24 (art. 22, co. 3).

Tali limiti – più incisivi nel primo livello, meno nel secondo – non sono comunque mai preclusivi in assoluto del diritto di accesso difensivo, richiedendosi invece, a seconda dei casi, una valutazione più o meno stringente da parte dapprima dell'amministrazione che valuta l'istanza e poi da parte del Giudice, chiamato a giudicare della fondatezza (o meno) del diniego opposto all'accesso (esplicitamente o per *silentium*). Nel caso in cui si tratti di valutare semplicemente la prevalenza tra diritto di accesso difensivo e generico diritto alla riservatezza, la giurisprudenza amministrativa accorda, pacificamente, prevalenza al primo.

In ambedue le ipotesi, come affermato dall'Adunanza Plenaria (sent. n. 4/2021), soltanto at-

traverso l'esame della motivazione del diniego è possibile comprendere se il collegamento tra situazione legittimante e documento "esista effettivamente e se l'esigenza di difesa rappresentata dall'istante prevalga o meno sul contrario interesse alla riservatezza nel delicato bilanciamento tra i valori in gioco".

In ogni caso, il legislatore non ha inteso sottrarre "ex se" all'accesso i dati identificativi dei pubblici ufficiali: per un verso, nulla è previsto in tal senso; per altro verso, non è configurabile una sorta di "diritto all'anonimato" del pubblico dipendente o di chi comunque svolge funzioni pubbliche, in relazione agli atti compiuti in tale esercizio.

Infatti, il diniego di fornire le generalità del pubblico ufficiale che ha posto in essere un atto pubblico o che ha comunque svolto attività amministrativa si risolverebbe in un inammissibile privilegio per la Pubblica Amministrazione, non costituzionalmente previsto e tutelato, ed anzi in un possibile contrasto con gli artt. 24 e 28 Cost., poiché il diniego di accesso inciderebbe sul pieno esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, garantito dall'art. 24 Cost., da esercitarsi nei confronti di dipendenti pubblici, non esenti dal regime di responsabilità, come affermato dall'art. 28 Cost.

D'altra parte, la stessa sottrazione all'accesso della segnalazione di condotte illecite, disposta dall'art. 54-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non è assoluta, consentendosi, nei limiti ivi previsti, la conoscenza da parte dell'interessato.

Quanto alla necessità dell'atto al quale si riferisce l'istanza di accesso al fine di esigenze difensive, l'amministrazione può valutare esclusivamente il collegamento "in astratto" tra documento ed esigenze difensive rappresentate (nel senso della non estraneità del documento al caso oggetto di esercizio del diritto di difesa), non potendo essa invece considerare l'ammissibilità (o meno) dell'azione o la rilevanza del documento ai fini di tutela giurisdizionale.

Nel caso di specie, i documenti ai quali l'appellante intende accedere (ed ai quali non è sta-

to concesso accesso integrale) sono costituiti da relazioni ispettive sulle quali il medesimo ritiene che si fondi il trasferimento disposto nei suoi confronti (al punto di impugnare tali atti innanzi al giudice amministrativo, ritenendoli presupposto del provvedimento di trasferimento).

Orbene, come si è già detto, non può essere negato, in linea generale, l'accesso a documenti che riguardano espressamente la posizione giuridica dell'istante e che possono essere da questi utilizzati a fini di tutela giurisdizionale (ed in questo caso gli atti sono per di più oggetto di impugnazione).

Né le dichiarazioni rese da dipendenti pubblici nell'ambito di una ispezione (come nel caso di specie) rientrano tra i "dati sensibili", come normativamente definiti, e, in ogni caso, la esigenza di riservatezza non può essere ragionevolmente considerata prevalente sull'esercizio del diritto di difesa, costituzionalmente garantito.

Da ciò consegue che non può essere accordata prevalenza ad una supposta "tutela della riservatezza, connessa alla posizione lavorativa, dei terzi che abbiano reso dichiarazioni in sede di ispezione" (come non condivisibilmente affermato in sentenza).

Né può assumere rilievo, in sede di accesso, un profilo di inerenza della tutela della riservatezza "ai fini del buon andamento dell'attività dell'amministrazione e, dunque, anche nell'ulteriore direzione del rapporto intercorrente tra il Ministero, quale datore di lavoro, e il ricorrente, quale dipendente di esso" (come pure affermato in sentenza)

Per un verso, tale elemento della "riservatezza" (come finalizzato al buon andamento amministrativo) risulta estraneo alla ratio della tutela della riservatezza, eminentemente soggettiva; per altro verso, risulta confliggente proprio con la finalità del diritto di accesso, che l'art. 22 l. n. 241/1990 vuole volto ad assicurare la

trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Infine, non può assumere rilievo (sempre al fine di accordare prevalenza alla tutela della riservatezza), il timore di futuri "contrast" tra dipendenti della medesima amministrazione, sia in quanto (come dedotto dall'appellante) si tratta di una mera ipotesi, sia in quanto ciò attiene ad aspetti organizzativi del rapporto di lavoro che non possono incidere in senso limitativo sul diritto di accesso; sia in quanto, ove "contrast" in futuro vi fossero, l'ordinamento appresta i dovuti strumenti di tutela (non ultimo, quanto previsto dall'art. 54-bis d. lgs. n. 165/2001).

Occorre ancora osservare che l'accesso ai documenti amministrativi richiesti non è impedito dal d.m. interno 10 maggio 1994, n. 415 (Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso), il quale:

- se all'art. 4, co. 1, lett. i), esclude dall'accesso la "documentazione attinente ad inchieste ispettive sommarie e formali, nonché a verifiche ispettive ordinarie e straordinarie";
- nondimeno al medesimo art. 4, co. 1, alinea, afferma come occorra comunque garantire "la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere... interessi giuridici".

Alla luce di tutte le considerazioni esposte, non può essere negato l'accesso "integrale" alle predette relazioni, ivi compreso il testo delle dichiarazioni rese nel corso dell'ispezione e i dati identificativi dei dichiaranti.

ABBIAMO PARLATO DI:

- › Documentazione amministrativa
- › Accesso agli atti
- › Art. 22, legge 241/1990
- › Whistleblower

IL SOLLECITO AL GODIMENTO DELLE FERIE SPETTA AL DATORE DI LAVORO E NON AL DIPENDENTE

Tratto da "ilpersonale.it"

Le disposizioni contrattuali e quelle legislative non scalfiscono il principio dell'obbligo di utilizzo delle ferie al dipendente pubblico, spettando al solo datore di lavoro pubblico offrire la prova, non solo di avere invitato il lavoratore a godere delle ferie, ma che in caso di mancata fruizione, tali ferie andranno perse al termine del periodo di riferimento o in caso di riporto autorizzato.

Sono questi i **principi confermati dalla Cassazione (ordinanza n. 29113/2022)** che, in riforma della sentenza della Corte di appello che aveva ritenuto inerte il lavoratore nella richiesta delle ferie rispetto alle disposizioni contrattuali, ha sancito l'inversione dell'onere della prova in capo al datore di lavoro pubblico, sia se si tratti di personale dirigenziale sia di personale non dirigenziale.

Il Tribunale di primo grado unitamente alla Corte di appello hanno respinto le doglianze del dipendente sul mancato pagamento delle ferie pregresse a seguito delle sue dimissioni. A dire dei giudici aditi, infatti, ostano al pagamento sostitutivo delle ferie non godute, sia le disposizioni legislative (5, co. 8, d.l. 95/2012) che hanno espressamente vietato la loro monetizzazione, sia le disposizioni contrattuali secondo cui il periodo feriale minimo di quattro settimane «va goduto per almeno due settimane, consecutive in caso di richiesta del lavoratore, nel corso dell'anno di maturazione e, per le restanti due settimane, nei 18 mesi successivi al termine dell'anno di maturazione». In altri termini, sarebbe stato onere del dipendente mostrare le richieste di ferie avanzate al proprio ente e l'eventuale diniego alla loro fruizione, in assenza di prova in tal senso le ferie non potranno essere monetizzate.

Il dipendente ha, quindi, proposto ricorso in Cassazione dolendosi delle errate conclusioni della Corte di appello, che avrebbe addossato oneri probatori che non potevano che essere a carico dell'ente e non del lavoratore, essendo non contestato il numero di giorni non fruiti di cui se n'è chiesta la monetizzazione.

Il ricorso è palesemente fondato alla luce delle indicazioni del giudice di legittimità, della Consulta e della Corte di Giustizia europea. Infatti, secondo i giudici euro unitari «ostano a una normativa nazionale, come quella discussa nel procedimento principale, in applicazione della quale, se il lavoratore non ha chiesto, nel corso del periodo di riferimento, di poter esercitare il suo diritto alle ferie annuali retribuite, detto lavoratore perde, al termine di tale periodo – automaticamente e senza previa verifica del fatto che egli sia stato effettivamente posto dal datore di lavoro, segnatamente con un'informazione adeguata da parte di quest'ultimo, in condizione di esercitare questo diritto».

La stessa Consulta ha avuto modo di precisare che, non potrebbe vanificarsi «*senza alcuna compensazione economica, il godimento delle ferie compromesso... da... causa non imputabile al lavoratore*», tra cui rientra quanto deriva dall'inadempimento del datore di lavoro ai propri obblighi organizzativi in materia.

Pertanto, in coerenza con le indicazioni dei giudici europei e della Consulta, il giudice di legittimità ha precisato che, la perdita del diritto alle ferie, ed alla corrispondente indennità sostitutiva alla cessazione del rapporto di lavoro, può dunque verificarsi «soltanto nel caso in cui il datore di lavoro offra la prova di

avere invitato il lavoratore a godere delle ferie – se necessario formalmente – e di averlo nel contempo avvisato – in modo accurato ed in tempo utile a garantire che le ferie siano ancora idonee ad apportare all'interessato il riposo ed il relax cui esse sono volte a contribuire – che, in caso di mancata fruizione, tali ferie andranno perse al termine del periodo di riferimento o di un periodo di riporto autorizzato» (Cassazione, n. 21780/2022).

Principio che è stato esteso anche ai dirigenti secondo cui «il potere del dirigente pubblico di organizzare autonomamente il godimento delle proprie ferie, pur se accompagnato da obblighi previsti dalla contrattazione collettiva di comunicazione al datore di lavoro della pianificazione delle attività e dei riposi, non comporta la perdita del diritto, alla cessazione del rapporto, all'indennità sostitutiva delle ferie se il datore di lavoro non dimostra di avere, in eserci-

zio dei propri doveri di vigilanza ed indirizzo sul punto, formalmente invitato il lavoratore a fruire delle ferie e di avere assicurato altresì che l'organizzazione del lavoro e le esigenze del servizio cui il dirigente era preposto non fossero tali da impedire il loro godimento» (Cassazione, n. 18140/2022).

In base ai sopra indicati principi, in accoglimento dei motivi del dipendente ricorrente, la sentenza è stata cassata e rinviata per una nuova decisione alla Corte di appello in diversa composizione, spettando a quest'ultima attenersi ai principi di diritto enunciati.

ABBIAMO PARLATO DI:

- > Pubblico impiego
- > Ferie
- > Sollecito al godimento delle ferie
- > Mancata fruizione delle ferie

ILLEGITTIMA LA DISPOSIZIONE DI UN REGOLAMENTO COMUNALE CHE VIETA DI ACCENDERE FUOCHI D'ARTIFICIO

Tratto da "La Gazzetta degli Enti Locali"

È illegittima la disposizione di un regolamento di un Comune che prevede il divieto su tutto il territorio comunale di accendere fuochi d'artificio, in quanto la materia non è di competenza dell'Ente locale non esistendo una norma primaria attributiva, anche in via implicita, del potere o della funzione all'Ente locale, in modo da legittimarne l'intervento in sede normativa, e quindi anche regolamentare.

Inoltre, la previsione regolamentare si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, in quanto i fuochi di artificio, pur essendo sorgenti

primaria di particolare, sono considerati fonte soltanto occasionale di inquinamento.

Sono queste le conclusioni cui è giunto il TAR Lombardia (sez. IV), con la sentenza n. 2034 del 21 settembre 2022, sulla base del percorso argomentativo di seguito illustrato.

La potestà regolamentare comunale rinviene il proprio fondamento nella Costituzione che, all'art. 117, sesto comma, terzo periodo, stabilisce che "i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello

svolgimento delle funzioni loro attribuite". Anche la legislazione primaria riconosce espressamente una tale potestà, statuendo che, "nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni" (art. 7 del d.lgs. n. 267/2000 – Testo unico degli Enti locali; cfr. anche art. 4 della legge n. 131/2003 – cd. legge "La Loggia": in giurisprudenza, ex multis, TAR Lombardia, Milano, sez. III, 29 novembre 2021, n. 2631). Pertanto, la potestà regolamentare è attribuita al Comune per la disciplina della propria organizzazione e per lo svolgimento delle funzioni proprie o allo stesso conferite (dalla legge statale o regionale: cfr., per l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, l'art. 14, comma 27, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, con legge n. 122/2010).

Tale assetto – direttamente correlato alla circostanza che il Comune è Ente a competenza generale, rappresentativo della collettività presente sul proprio territorio (cfr. art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000) – deve essere tuttavia coordinato con l'applicazione nell'ambito pubblicistico – almeno in via generale e salvo eccezioni – del principio di legalità (ex art. 97 Cost.), che presuppone la sussistenza di una norma primaria attributiva, anche in via implicita, del potere o della funzione a un determinato organo o Ente, in modo da legittimarne l'intervento in sede normativa, e quindi anche regolamentare (cfr., sul principio di legalità sostanziale, Corte Costituzionale, sentenza n. 115 del 2011). È stato, difatti, rilevato che l'autonomia comunale "non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare [– con legge, appunto, –] gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate

agli enti locali" (Corte Costituzionale, sentenze n. 202/2021 e n. 160/2016). Del resto, in presenza di esigenze generali, si possono giustificare disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali, purché non venga menomato il nucleo fondamentale delle funzioni loro spettanti (cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 202/2021 e n. 119/2020).

Pertanto, deve rilevarsi come la disposizione di un regolamento comunale per la qualità dell'aria, che stabilisce il "divieto di accendere fuochi d'artificio (compresi i petardi, mortaretti e artifici esplosivi in genere) nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo", vada a interferire con una materia – quella dei materiali esplosivi – di competenza legislativa (e regolamentare) esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. d, Cost.), già oggetto di compiuta disciplina da parte del d.lgs. n. 123/2015, a sua volta attuativo della Direttiva n. 2013/29/UE. In particolare, la contestata disposizione comunale – sebbene adottata nel perseguimento di finalità di tutela ambientale (certamente rientranti nella titolarità del Comune con riguardo al proprio ambito territoriale) – si pone in netto contrasto con la normativa sovraordinata ed eccede l'ambito di competenza dell'Ente locale.

Inoltre, la previsione regolamentare in esame si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, "compreso tra i principi di diritto europeo, ma già insito nella Costituzione, quale corollario del buon andamento ex art. 97 Cost. [, il quale] si compone di tre elementi: idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto. È idonea la misura che permette il raggiungimento del fine, il conseguimento del risultato prefissato. La misura deve essere poi necessaria, vale a dire l'unica possibile per il raggiungimento del risultato prefissato. La proporzionalità in senso stretto richiede, invece, che la scelta amministrativa non rappresenti un sacrificio eccessivo nella sfera giuridica del privato. Il principio di ragionevolezza postula, invece, una coerenza tra la valutazione compiuta dall'Amministrazione e la decisione assunta" (Consiglio di Stato, III,

9 settembre 2022, n. 7871; anche sez. V, 7 settembre 2022, n. 7791).

Sulla base di tale principio il divieto posto dal Regolamento comunale appare illegittimo, posto che i fuochi di artificio, pur essendo sorgente primaria di particolato, sono considerati fonte soltanto occasionale di inquinamento. Inoltre, tale divieto è rigido e assoluto, in quanto non ammette alcuna deroga: si riferisce all'intero territorio comunale, ha una durata di ben sei mesi, riguarda tutte le tipologie di fuochi di

artificio, anche quelle di limitato impatto usate nelle abitazioni in occasioni delle più varie ricorrenze, e prescinde dalle effettive condizioni della qualità dell'aria.

ABBIAMO PARLATO DI:

- › Enti locali
- › Regolamento comunale
- › Accensione fuochi d'artificio
- › Limiti della potestà regolamentare comunale

ACCESSIBILITÀ ALLA CHIAMATA DI EMERGENZA ALLA CENTRALE OPERATIVA DA PARTE DELL'ASSICURAZIONE

Tratto da "La Gazzetta degli Enti Locali"

Va riconosciuto il diritto della Compagnia assicurativa ad accedere alla registrazione della chiamata di emergenza relativa ad un sinistro stradale, ove tale Società venga chiamata a risponderne civilmente.

Lo ha puntualizzato il **TAR Campania (Napoli), con sentenza del 5 settembre 2022, n. 5601**.

Nel caso esaminato dai giudici i genitori di un minore formulavano nei confronti di una Società assicurativa una richiesta di risarcimento danni in quanto, in qualità di conducente di un ciclomotore, veniva speronato da un veicolo assicurato con la suddetta Società e trasportato al pronto soccorso.

La Compagnia assicurativa trasmetteva all'Azienda Sanitaria Locale istanza di accesso agli atti chiedendo di prendere visione ed estrarre copia:

1) della richiesta di intervento pervenuta alla centrale operativa del 118 il giorno dell'incidente occorso;

2) della registrazione e/o trascrizione della richiesta telefonica di intervento pervenuta alla centrale operativa del 118 il giorno dell'incidente;

3) autentica della scheda paziente del 118 riguardante la persona che aveva subito il sinistro stradale.

L'Asl non aveva consentito l'accesso, e conseguentemente la Compagnia aveva proposto ricorso.

Secondo i giudici la posizione "conoscitiva" azionata dalla ricorrente era chiaramente funzionale alla tutela di altra, diversa, situazione giuridica, oggetto della richiesta stragiudiziale di risarcimento e di, eventuale e futuro, scrutinio avanti il Giudice civile.

Nella fattispecie, infatti, l'interesse ostensivo, che era stato azionato dalla compagnia assicurativa era funzionale a verificare – a fini "istruttori" e (eventualmente) difensivi – l'effettività delle condotte poste in essere nella imminen-

za e in occasione del sinistro occorso e la congruenza delle dichiarazioni rese dai soggetti interessati.

La richiesta di accesso era, quindi, riferita a documenti e, tra questi anche alla registrazione o trascrizione della prima telefonata al 118, in relazione ai quali era indubbia l'esigenza conoscitiva della Società ricorrente, in funzione della "massima acquisizione" al procedimento degli elementi istruttori prodromici all'accertamento dei fatti, come svolti nell'imminenza e in occasione del sinistro.

La ricorrente Compagnia assicurativa era, pertanto, titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso dei documenti in questione, la cui conoscenza era necessaria per consentirle la verifica dell'esatta dinamica dell'evento dannoso che aveva coinvolto il minore, per il quale i genitori avevano chiesto il risarcimento del danno corredando tale richiesta anche della documentazione medica con riferimento al sinistro e alle sue conseguenze, come richiesto dall'art. 148 del codice delle assicurazioni.

Tale interesse si legava, inoltre, anche a quello mutualistico a che eventuali frodi assicurative non possano determinare una lievitazione dei premi in danno di tutti gli altri assicurati.

Nella fattispecie in questione, inoltre, non erano state evidenziate dall'Amministrazione particolari ragioni di "segretezza" della documentazione in questione.

Né, secondo i giudici, ai fini dell'accesso l'istante aveva l'onere di evidenziare indizi o prove di comportamenti fraudolenti per dimostrare la "indispensabilità" del documento richiesto.

Del resto, i giudici hanno evidenziato che, conformemente alla giurisprudenza, l'interesse conoscitivo che era stato azionato dalla Società ricorrente era già ex ante ed ex se meritevole di tutela e, comunque, l'effettiva utilità della documentazione non poteva che essere apprezzata

ex post, all'esito dell'acquisizione anche di tutti gli elementi del complessivo mosaico informativo che, ragionevolmente, l'impresa assicuratrice intendeva perfezionare prima di dar corso alla istanza risarcitoria.

Tuttavia, a parere dei giudici, la tutela della pretesa ostensiva azionata dalla società assicuratrice non poteva – vertendosi in ogni caso in tema di dati "sensibili" – indiscriminatamente estendersi ad ogni elemento contenuto nella telefonata e negli ulteriori documenti oggetto di accesso, poiché potevano essere compromessi interessi di terze persone, sostanzialmente estranee alla vicenda. In sostanza, l'esigenza di tutelare il diritto di una parte – e la pretesa ostensiva che ne è strumento – si arresta ove ha inizio quella di preservare le ragioni dei terzi "estranei"; di talché la meritevolezza dell'interesse conoscitivo a fini difensivi viene meno allorché fronteggia una posizione equi ordinata, parimenti da garantire.

Secondo i giudici ne discendeva, come sopra esposto, la legittimazione all'accesso da parte della Società ricorrente, nei limiti in cui ciò non andava a ledere la riservatezza di terzi estranei alla vicenda in questione ovvero conteneva elementi affatto estranei al sinistro.

L'Amministrazione, pertanto, è stata autorizzata dai giudici a procedere, motivando l'apposizione di omissis al fine di celare quelle specifiche parti della documentazione richiesta:

- estranee alla vicenda oggetto della richiesta risarcitoria;
- contenenti dati identificativi ovvero sensibili non pertinenti, ovvero afferenti a soggetti estranei alla vicenda.

ABBIAMO PARLATO DI:

- › Documentazione amministrativa
- › Accesso agli atti
- › Sinistro stradale

DIRITTO DI ACCESSO DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Tratto da "La Gazzetta degli Enti Locali"

La sez. II del TAR Sicilia, con la sentenza 9 settembre 2022, n. 2375, interviene per dichiarare legittima la richiesta di una organizzazione sindacale, rivolta ad un ordine professionale, di conoscere il numero dei dipendenti sospesi per non essersi sottoposti alla vaccinazione obbligatoria anti Covid-19.

È noto che le organizzazioni sindacali sono legittimate ad agire a tutela, sia degli interessi delle organizzazioni stesse, sia degli interessi giuridicamente rilevati degli appartenenti alla categoria rappresentata, purché l'accesso non finisca per costituire un preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'Amministrazione datrice di lavoro, sovrapponendosi e duplicando compiti e funzioni demandati ai soggetti istituzionalmente ed ordinariamente preposti nel settore di impiego alla gestione del rapporto di lavoro.

In effetti, in via generale e assimilabile, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 6 del 20 febbraio 2020, ha riconosciuto una portata e una consistenza significative alla legittimazione a ricorrere delle Associazioni poste a tutela di interessi della collettività: tali Associazioni sono titolari di un interesse ad agire in giudizio a difesa della categoria che rappresentano, a condizione che siano preposte alla tutela di determinati interessi diffusi in maniera effettiva e non occasionale, che sussista una previsione statutaria che attribuisca tali compiti all'associazione stessa e che il pregiudizio asseritamente subito risponda agli interessi protetti.

È noto, altresì, che il diritto di accesso generalizzato, introdotto nel nostro Ordinamento, giusta delega di cui alla legge n. 124/2015, dall'art. 6

del d.lgs. n. 97/2016 che ha novellato l'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 (c.d. Decreto Trasparenza), ha assorbito in modo ponderante l'evoluzione della visibilità del potere, con la conseguente accessibilità generalizzata dei suoi atti, dati e informazioni sul modello del FOIA: *"è la storia del lento cammino verso la democrazia e, con il progressivo superamento degli arcana imperii di taciturna memoria, garantisce la necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica... Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se è vero che la democrazia... è il governo del potere pubblico in pubblico"*.

Va osservato che l'accesso civico generalizzato si pone su un piano diverso rispetto all'accesso documentale (di cui agli artt. 22 ss. della legge n. 241 del 1990), che rimane caratterizzato da un rapporto qualificato del richiedente con i documenti che si intendono conoscere, derivante proprio dalla titolarità in capo al soggetto richiedente di una posizione giuridica qualificata tutelata dall'ordinamento: l'accesso civico, del tutto coerentemente con la ratio che lo ha ispirato, non richiede alcun onere di motivazione, in modo da far assurgere la trasparenza a condizione indispensabile per favorire il coinvolgimento dei cittadini nella cura della "cosa pubblica", oltreché mezzo per contrastare ogni ipotesi di corruzione e per garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'Amministrazione.

Con il modello FOIA l'accesso civico generalizzato è azionabile da chiunque, senza la previa

dimostrazione della sussistenza di un interesse attuale e concreto per la tutela di situazioni rilevanti, senza dover motivare la richiesta e con la sola finalità di consentire una pubblicità diffusa e integrale dei dati, dei documenti e delle informazioni che sono considerati, in base alle norme, come pubblici e, quindi, conoscibili, precisando che con il comma 2, dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, i cittadini ("chiunque") possono accedere a dati e documenti detenuti dalle Amministrazioni "ulteriori" rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (quelli del comma 1), nel rispetto dei limiti tassativi relativi alla tutela di interessi pubblici e privati individuati dal successivo art. 5-bis.

Ciò posto, la parte ricorrente (organizzazione sindacale) riferiva di aver ricevuto un diniego alla richiesta di diritto di accesso civico, ex art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 (il c.d. FOIA), con una motivazione del rifiuto giustificato da una parte, con l'esigenza di "una non dovuta rielaborazione di dati", dall'altra parte, "la diffusione indiscriminata dei dati richiesti sarebbe stata foriera di un ingiustificato e grave allarme sociale in relazione al corretto funzionamento delle strutture facenti parte del SSN e alla loro serena fruibilità da parte degli utenti" (comunque non sussisterebbe un obbligo di legge).

A tali evenienze motivazionali (alquanto suggestive), nel ricorso si evidenziava l'assenza di un intento emulativo sulla base delle seguenti considerazioni:

- l'accesso civico ricomprende non solo i "documenti amministrativi", ma anche ai "dati", richiamandosi ai principi del decreto Trasparenza ove l'accessibilità esprime "un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione";
- non vi era un appesantimento dell'attività amministrativa e neppure un gravame visto che era richiesto esclusivamente di "proce-

dere ad una mera sommatoria matematica degli infermieri sospesi, ossia ad una mera elaborazione informativa";

- le esigenze di "trasparenza dell'azione amministrativa avrebbero dovuto essere soddisfatte a più forte ragione proprio con riferimento alla gestione dello stato di emergenza sanitaria, e alle misure giuridiche 'extra ordinem' che la avevano caratterizzata";
- neppure vi sarebbero ragioni di tutela dell'ordine pubblico (peraltro, non di competenza dell'Ordine professionale), considerato che "il personale sospeso avrebbe dovuto essere sostituito attraverso ordinarie e straordinarie procedure di reclutamento".

Il Tribunale nell'accogliere il ricorso, con condanna alle spese, con connesso ordine a consentire l'accesso, rileva che:

- l'istanza di accesso formulata dalle organizzazioni sindacali (per il tramite dei loro rappresentanti) è ammissibile alla sola condizione che risulti funzionale alla tutela dell'organizzazione o dei lavoratori rappresentati;
- è sufficiente che sia individuato un interesse e un vantaggio attinente ad uno specifico bene della vita, che rientri tra gli scopi di tali tipi di Organizzazioni;
- sussiste il diritto dell'Organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato, quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'Associazione;
- l'accesso civico (quello generalizzato) operato dal d.lgs. n. 97/2016 deve essere inteso «come vero e proprio diritto soggettivo a conoscere i dati, i documenti e gli atti in possesso della pubblica amministrazione, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti», dove il diniego deve trovare puntuale riscontro in un contrapposto interesse (i c.d.

limiti, anche assoluti: eccezioni al diritto di accesso generalizzato coperte da una riserva di legge, desumibile in modo chiaro dall'art. 10 CEDU, quale norma interposta, ai sensi dell'art. 117 Cost., e la loro interpretazione non può che essere stretta, tassativizzante) da annoverare tra quelli dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013, da riportare in chiaro (ossia, nel testo) nell'atto di rigetto.

In mancanza di un interesse protetto, da elencare nella sua conformazione, deve ritenersi che le limitazioni dell'accesso civico generalizzato debbano considerarsi fattispecie "eccezionali", con conseguente divieto di interpretazione estensiva e di applicazione analogica, sicché in loro assenza il diniego risulta illegittimo.

Alla luce del quadro ordinamentale, deve essere garantito l'accesso civico generalizzato che può riguardare non solo documenti, ma anche dati, che l'Ordine professionale dovrà divulgare riguardante le informazioni detenute "sul numero di infermieri che sono stati sospesi per mancata sottoposizione a vaccinazione anti Covid-19, considerato che, a ben vedere, tale richiesta non comporta alcuna onerosa attività di elaborazione dati".

Inoltre, a rafforzare il diritto di "rendere conto" il Tribunale esige che, in considerazione del lasso temporale tra l'originaria presentazione dell'istanza ed il momento del riscontro, i dati forniti siano aggiornati e riferiti:

- sia al momento della presentazione dell'istanza;
- sia a quello del rilascio dell'informazione stessa.

Un ulteriore aspetto è riferito al generico richiamo a questioni di "ordine pubblico", tematica che non rientra nei compiti istituzionali affidati all'Ente: "tale motivazione del rifiuto di ostensione dei documenti e dei dati richiesti appare assolutamente arbitraria e pretestuosa, non indicando adeguatamente, tra l'altro, il grado di probabilità del verificarsi dei rischi indicati".

Appare una evidente alterazione dell'estensione della funzione istituzionale ricoperta, ove un or-

dine professionale assuma il compito di tutelare anche l'"ordine pubblico e sicurezza", funzione e competenza esclusiva dello Stato (ex art. 117, comma 2, lettera h), Cost.), strumentale alla tutela dell'incolumità personale dei cittadini non potendo sostituirsi l'ordine cit. allo Stato Persona nella cura di quell'interesse pubblico affidato e posto alla base dell'azione dei pubblici poteri (da far rientrare coloro che esercitano una funzione pubblica), ex art. 97 Cost., dove non si può confondere i compiti assegnati con quelli affidati allo Stato dall'ordinamento costituzionale.

Vero è che la definizione, nella riforma del Titolo V, di "ordine pubblico e sicurezza" nulla aggiunge alla tradizionale nozione che riserva allo Stato le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le Pubbliche Amministrazioni, dunque, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile, non potendo altri arrogarsi tali poteri con una smisurata e incomprensibile dilatazione della nozione ordine pubblico, contraria alla preminente ed esclusiva competenza statale. Di converso, il G.A. postula che "«l'eventuale conoscenza da parte dell'opinione pubblica dei dati richiesti dal ricorrente è potenzialmente idonea a stimolare un dibattito pubblico sulle questioni sottostanti, non pare francamente, allo stato, che tale pubblicazione possa addirittura causare un pregiudizio a quell'ordinario svolgimento della vita sociale alla quale fa riferimento la richiamata nozione di "ordine pubblico"».

L'intero ultimo periodo esprime un concetto alquanto significativo di un preconetto alquanto inusuale, quasi a significare che la conoscenza (alias partecipazione) non è un rimedio alla malattia, ovvero non è una forma che possa sconvolgere o minare la sicurezza della

Comunità, anzi l'accesso da parte dei cittadini a queste "notizie", nella misura dell'accesso civico generalizzato, risulta l'esatto contrario, ove si consideri il dato normativo testuale, in claris non fit interpretatio, che non richiede alcuna mediazione (anche letterale): «la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche», ex comma 1, dell'art. 1, Principio generale di trasparenza, del d.lgs. n. 33/2013.

Il comma 2, del cit. art. 1 del decreto, riconosce espressamente che la trasparenza "concorre ad attuare il principio democratico" (il cui rimando si rinviene nell'art. 1 Cost.) in quanto "condizione di garanzia... dei diritti politici e sociali": aggiungere altro, si dimostrerebbe inopportuno.

ABBIAMO PARLATO DI:

- › Documentazione amministrativa
- › Accesso agli atti
- › Vaccinazione COVID
- › Accesso civico generalizzato
- › FOIA

L'APPLICAZIONE DELL'IPOTESI DI CCNL FUNZIONI LOCALI: LE COSE DA FARE SUBITO

Tratto da "La Gazzetta degli Enti Locali"

Si deve calcolare se nel bilancio preventivo del 2022 sono finanziati gli aumenti del trattamento economico fondamentale e del salario accessorio previsti dalla ipotesi di CCNL del triennio 2019/2021. Occorre verificare, e del caso provvedere, se nei fondi per la contrattazione decentrata degli anni dal 2019 al 2021 vi sono le risorse per finanziare gli aumenti della indennità di turno e dello straordinario connessi all'incremento del trattamento stipendiale. Si devono costituire, con le regole in vigore, i fondi per la contrattazione decentrata del 2022 e provvedere alla loro ripartizione. Non è opportuno rivedere i contratti di parte normativa che sono scaduti.

Sono queste **le iniziative che tutte le amministrazioni locali e regionali devono avviare da subito** per dare applicazione al nuovo con-

tratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle Funzioni Locali e Regionali del triennio 2019/2021, sulla base della intesa preliminare sottoscritta lo scorso 4 agosto. Come si vede un insieme di iniziative di rilievo ed impegnative, in particolare per gli enti che non hanno inserito nei propri bilanci le risorse necessarie a finanziare gli aumenti contrattuali.

Ricordiamo che, sulla base delle Leggi di Bilancio degli anni scorsi, le amministrazioni avrebbero dovuto inserire nei bilanci preventivi degli anni 2019, 2020, 2021 i seguenti aumenti del monte salari del 2018: lo 1,3% nel 2019; lo 1,9% nel 2020 ed il 3,9% nel 2021. Tali incrementi dovevano scendere mediamente dello 0,7% per il riassorbimento della indennità di vacanza contrattuale e per il consolidamento dell'elemento

perequativo per tutto l'anno, cioè di somme già in godimento.

Il contratto nazionale prevede incrementi medi del trattamento economico fondamentale che l'Aran ha stimato in euro 100,27 mensili e in euro 117,53 medi per il trattamento economico complessivo, nonché la erogazione di arretrati medi per euro 1.727,63. Occorre verificare se nel bilancio preventivo del 2022 queste risorse sono finanziate e se esse sono effettivamente sufficienti per la erogazione sia degli aumenti contrattuali che degli arretrati. Nel caso contrario si deve dare corso alla variazione del bilancio preventivo: ricordiamo i tempi fissati dalla normativa nazionale entro cui essa può essere deliberata. Ricordiamo che queste somme hanno, sulla base delle regole della cd contabilità armonizzata, un vincolo di destinazione e, di conseguenza, possono essere rese disponibili anche nell'anno successivo senza dovere attendere l'approvazione del bilancio preventivo o del conto consuntivo.

Si deve ricordare che la ipotesi di contratto stabilisce, in continuità con le disposizioni dettate dalle precedenti norme contrattuali, che gli istituti che hanno un carattere vincolato vadano applicati entro i 30 giorni successivi alla stipula definitiva del CCNL, quindi gli incrementi contrattuali e gli arretrati maturati vanno inseriti nella busta paga del mese successivo alla data di sottoscrizione definitiva del contratto, cioè verosimilmente tra dicembre e gennaio. È strettamente connessa la verifica della capienza dei fondi per le risorse decentrate e del fondo per il lavoro straordinario per finanziare gli arretrati che sono maturati sulle indennità di turno e per il lavoro straordinario, così da finanziare gli aumenti determinati dall'incremento del trattamento economico fondamentale a decorrere dallo 1° gennaio del 2019, del 2020 e del 2021. Ricordiamo infatti che queste indennità sono calcolate in proporzione al compenso tabellare, per cui ogni aumento dello stesso determina il loro incremento e gli enti devono provvedere al calcolo ed alla liquidazione di tali

compensi con risorse che vanno tratte dal fondo per la contrattazione decentrata.

Nel caso in cui i fondi degli anni 2019, 2020 e 2021 non fossero capienti, questi incrementi vanno finanziati da quelli dell'anno 2022.

Appare necessario che le amministrazioni diano corso da subito, se non lo hanno già fatto, alla costituzione del fondo per la contrattazione decentrata del 2022 ed alla sua ripartizione sulla base delle regole attualmente in vigore, quindi senza attendere l'entrata in vigore del nuovo contratto. In questa direzione vanno le previsioni dettate dalla ipotesi sottoscritta lo scorso 4 agosto tra Aran ed organizzazioni sindacali, che prevedono quale regola ordinaria che le nuove regole per la costituzione del fondo per le risorse decentrate producano i propri effetti dal 2023. È sicuramente vero che la ipotesi consente alle amministrazioni in cui non sono ancora stati sottoscritti i contratti decentrati del 2022 di dare corso già quest'anno all'applicazione delle nuove regole nella costituzione del fondo. Questa possibilità deve però fare i conti con la entrata in vigore effettiva del nuovo contratto: si rischia, attendendo tale data di non completare la costituzione del fondo con le nuove regole e la stipula definitiva del contratto decentrato entro l'anno, con la conseguenza di entrare nell'ambito della c.d. contrattazione tardiva, con tutti i dubbi di legittimità sul contratto 2022 eventualmente sottoscritto oltre il 31 dicembre. D'altronde, l'applicazione della regola ordinaria prevista dalla ipotesi, cioè la inclusione degli aumenti del fondo solamente a partire dal 2023, non determina alcun pregiudizio ai dipendenti: l'articolo 67, al comma 5, della ipotesi di contratto per il triennio 2019/2021 stabilisce infatti che l'aumento di 84,50 euro per ogni dipendente in servizio al 31 dicembre 2018 per le quote riferite agli anni 2021 e 2022 dovrà essere inserito come una voce una tantum nel fondo dell'anno 2023. Ovviamente questo incremento, ivi compresa la quota una tantum, non è compreso nel tetto del salario accessorio dell'anno 2016.

In molte amministrazioni locali e regionali il contratto decentrato di parte normativa, per il quale i contratti nazionali – compreso quello del 21 maggio 2018 – prevedono una durata triennale, è scaduto: il che avviene in quegli enti in cui esso è stato sottoscritto nel 2018 o nel 2019. Il suggerimento che si può fornire è il seguente: non occorre dare corso da subito alla sua revisione. È infatti opportuno che esso sia revisionato solo dopo l'entrata in vigore del nuovo contratto nazionale del triennio 2019/2021, che si caratterizza per le numerose novità che contiene anche sul terreno cd normativo. I contratti nazionali prevedono la ultrattività di quelli scaduti, tranne quelle clausole per le quali una delle parti abbia dato corso alla disdetta. Tale disposizione opera automaticamente, ma si può dare corso alla sua conferma con una specifica dichiarazione, unitamente alla definizione della intesa per la ripartizione del fondo del 2022.

Si può ipotizzare che la firma definitiva del CCNL del triennio 2019/2021, se non vi saranno intoppi, possa concretizzarsi tra la fine di novembre ed il mese di dicembre: per raggiungere questo risultato le parti hanno fatto uno sprint per firmare la pre-intesa prima della pausa estiva. Alla data attuale la ipotesi di contratto è stata approvata dal comitato di settore, compresi i rappresentanti delle Regioni, ed è all'esame della Ragioneria Generale dello Stato, per essere esaminata anche dal Dipartimento della Funzione pubbli-

ca ed essere approvata dal Consiglio dei ministri. In questo esame possono manifestarsi delle criticità per la soluzione data dalla ipotesi di contratto al vincolo legislativo introdotto dal d.l. n. 80/2021 che impone la costituzione di una nuova area, quella del personale di elevata qualificazione: una soluzione che di fatto non cambia nulla di sostanziale rispetto alle precedenti disposizioni contrattuali. Sicuramente nella intesa devono essere corretti i numerosi errori contenuti nel testo, in particolare per molti riferimenti contrattuali nelle disposizioni che prevedono – opportunamente – la disapplicazione delle precedenti regole. Dopo l'approvazione formale del Governo, il testo passerà all'esame della Corte dei conti, che mediamente licenzia con parere favorevole il testo in circa 20 giorni. A questo punto l'Aran potrà riconvocare le parti e provvedere alla sottoscrizione definitiva: l'intesa entrerà in vigore dal giorno successivo con decorrenza da tale data, fatte salve quelle per le quali vi è una espressa previsione nel contratto: in particolare gli aumenti del trattamento economico, l'applicazione delle nuove disposizioni sulla revisione dell'ordinamento professionale e molti degli aumenti di indennità.

ABBIAMO PARLATO DI:

- › Pubblico impiego
- › CCNL 2019/2021
- › Enti locali

L'APPLICAZIONE DELLA TASSAZIONE SEPARATA SUGLI EMOLUMENTI: LE INDICAZIONI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Tratto da "La Gazzetta degli Enti Locali"

L'art. 51 del TUIR (d.P.R. n. 917/1986), comma 1, primo periodo, stabilisce che *"Il reddito di lavoro dipendente è costituito da tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro"*, secondo il cd. principio di cassa. Data la progressività delle aliquote IRPEF, per attenuare gli effetti negativi derivanti da una rigida applicazione del predetto principio, come ricordato recentemente dall'Agenzia delle Entrate nella risposta ad interpello n. 468/2022, pubblicata lo scorso 22 settembre, l'art. 17, comma 1, lettera b), del TUIR prevede che sono soggetti a tassazione separata *"gli emolumenti arretrati per prestazioni di lavoro dipendente riferibili ad anni precedenti, percepiti per effetto di leggi, di contratti collettivi, di sentenze o di atti amministrativi sopravvenuti, o per altre cause non dipendenti dalla volontà delle parti"*.

Secondo la prassi in materia (cfr. circolare 5 febbraio 1997, n. 23; circolare 14 giugno 2001, n. 55/E, par. 5.1; risoluzione 16 marzo 2004, n. 43/E), le **situazioni che possono in concreto assumere rilevanza** ai fini della tassazione separata sono di due tipi:

- quelle di **"carattere giuridico"**, che consistono nel sopraggiungere di norme legislative, di contratti collettivi, di sentenze o di atti amministrativi, ai quali è sicuramente estranea l'ipotesi di un accordo tra le parti in ordine ad un "rinvio" (rectius "ritardo") del tutto strumentale nel pagamento delle somme spettanti;
- quelle consistenti in **"oggettive situazioni di fatto"**, che impediscono il pagamento

delle somme riconosciute spettanti entro i limiti di tempo ordinariamente adottati dalla generalità dei sostituti d'imposta, causando il "ritardo".

Inoltre:

- l'applicazione del regime di tassazione separata deve escludersi ogni qualvolta la corresponsione degli emolumenti in un periodo d'imposta successivo a quello di maturazione debba considerarsi "fisiologica" rispetto ai tempi tecnici occorrenti per l'erogazione degli emolumenti stessi;
- qualora ricorra una delle "cause giuridiche" individuate dal citato art. 17, comma 1, lettera b), non deve essere effettuata alcuna indagine in ordine al "ritardo" nella corresponsione, per valutare se detto "ritardo" possa essere considerato "fisiologico" rispetto ai tempi tecnici occorrenti per l'erogazione degli emolumenti stessi;
- l'indagine in ordine al "ritardo" va, invece, sempre effettuata quando il "ritardo" è determinato da "circostanze di fatto".

Al riguardo, si evidenzia che il legislatore ha ricompreso tra le cause giuridiche che legittimano la tassazione separata il sopraggiungere del contratto collettivo. Pertanto, indipendentemente dalla natura degli emolumenti e dalla complessità dell'iter di liquidazione, in generale, è sufficiente che per effetto della stipula del contratto collettivo, anche decentrato, l'erogazione degli emolumenti avvenga in un periodo d'imposta successivo rispetto a quello in cui gli emolumenti stessi si riferiscono, per realizzare le condizioni per l'applicazione della tassazione separata.

Per quanto riguarda, in particolare, gli emolumenti correlati al raggiungimento di obiettivi predeterminati e corrisposti nell'anno successivo a quello cui gli obiettivi sono raggiunti, come chiarito dalla risoluzione 3 dicembre 2002, n. 379/E, è la stessa natura degli emolumenti in discorso che comporta, generalmente, l'erogazione nell'anno successivo. Conseguentemente, la tassazione separata non si applica non solo se gli emolumenti sono corrisposti nello stesso periodo d'imposta cui si riferiscono, ma anche nel caso in cui l'erogazione nell'anno successivo sia "fisiologica" in considerazione della natura dell'emolumento e non dipenda da una causa giuridica sopravvenuta (ad esempio, se il contratto collettivo è stipulato nell'anno successivo a quello di riferimento).

Nella risposta ad interpello segnalata l'Agenzia ha ulteriormente precisato che "è sufficiente, in presenza e in attuazione di un contratto collettivo, che l'erogazione degli emolumenti arretrati avvenga in un periodo d'im-

posta successivo a quello a cui gli emolumenti stessi si riferiscono per l'applicazione della tassazione separata e, come chiarito dalla citata risoluzione n. 43/E del 2004, non vi è ragione di escludere dalla tassazione separata anche il periodo d'imposta nel quale l'accordo interviene, in quanto anche in relazione a tale periodo, se le somme non devono essere corrisposte nel corso dell'anno, si verifica la condizione del pagamento in anni successivi (pagamento nell'anno $x+1$ di emolumenti relativi all'anno x) per effetto del contratto collettivo. Resta fermo che, qualora gli emolumenti relativi all'anno in cui interviene l'accordo siano corrisposti nello stesso, non si fa luogo alla tassazione separata".

ABBIAMO PARLATO DI:

- › Pubblico impiego
- › Emolumenti
- › Tassazione separata

LE MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO PROFESSIONALE NELL'IPOTESI DI CCNL FUNZIONI LOCALI

Tratto da "La Gazzetta degli Enti Locali"

Utilizzazione della articolazione in aree in luogo di quella in categorie, unificazione delle posizioni di accesso dall'esterno nella categoria B, irrigidimento delle disposizioni sulla esigibilità delle mansioni professionalmente equivalenti, sostanziale svuotamento della previsione dettata dal d.l. n. 80/2021 di istituzione dell'area delle elevate qualificazioni, revisione della declaratoria delle singole aree e previsione che il personale educativo e docente delle scuole e degli asili nido debba essere inquadra-

to nell'area dei funzionari e della elevata qualificazione.

Sono queste le principali disposizioni dettate dalla ipotesi di CCNL del personale delle Funzioni Locali per il triennio 2019/2021 sottoscritta lo scorso 4 agosto in tema di revisione dell'ordinamento professionale. Il che costituisce indubbiamente una delle parti più innovative e di maggiore rilievo della intera intesa. Ricordiamo che nello stesso titolo della ipotesi sono dettate anche le regole per le progres-

sioni economiche/differenziali stipendiali e per le progressioni verticali, ivi incluse quelle speciali che possono essere effettuate entro la fine del 2025. Le regole contrattuali si completano con l'allegato A, che contiene le nuove declaratorie delle quattro aree, e con la tabella B di "trasposizione automatica nel sistema di classificazione".

Le disposizioni sulla revisione dell'ordinamento professionale, comprese le disposizioni sulle progressioni economiche e verticali e sulle gestioni associate, entreranno in vigore il primo giorno del quinto mese successivo alla sottoscrizione definitiva del CCNL; quindi, se ciò avverrà nel mese di dicembre, a partire dal 1° maggio del 2023, o se avverrà entro novembre dallo 1° aprile del 2023.

Da tale data i dipendenti attualmente in servizio sono automaticamente reinquadrati nelle aree sulla base delle regole dettate dalla tabella B di trasposizione allegata alla ipotesi di contratto. Questa norma si applica anche a coloro che saranno assunti sulla base di concorsi che sono stati o saranno banditi prima della entrata in vigore del nuovo ordinamento professionale, quindi non prima della entrata in vigore del nuovo contratto, si continuerà ad applicare la tabella di trasposizione prima ricordata. La stessa regola viene espressamente estesa anche alle progressioni verticali in essere alla data di entrata in vigore del nuovo ordinamento professionale. Ed inoltre essa si applica anche al "personale utilmente collocato nelle graduatorie delle stesse procedure". La norma contrattuale ricorda, anche in questo caso in modo espresso, che le amministrazioni possono sempre fare ricorso al c.d. "potere di autotutela", quindi nel caso specifico alla revoca di tali procedure.

Le finalità e gli obiettivi che le nuove regole perseguono sono individuate in tre e così fissate dall'articolo 11 della ipotesi di contratto. In primo luogo, "fornire agli Enti uno strumento innovativo ed efficace di gestione del personale". Inoltre, "offrire ai dipendenti un percorso agevole e incentivante di sviluppo professionale".

In terzo luogo, "attualizzare le declaratorie delle aree professionali, adattandole ai nuovi contesti organizzativi, anche al fine di facilitare il riconoscimento delle competenze delle risorse umane". Viene così dichiarato esplicitamente lo "scambio" che è alla base di questo contratto collettivo, come di tutti i contratti: da una parte si pongono a disposizione delle amministrazioni dei nuovi strumenti per la gestione delle risorse umane e, non a caso la norma utilizza l'avverbio "contestualmente", dall'altra parte si danno al personale strumenti per la crescita professionale. Il tutto in una chiave di "modernizzazione" ed adeguamento delle disposizioni precedentemente in vigore.

Con l'ipotesi di CCNL vengono superate le categorie A, B, C e D, ivi compresa la distinzione tra gli accessi B1 e B3, per approdare alle aree che vengono individuate nelle seguenti 4: degli operatori, degli operatori esperti, degli istruttori, dei funzionari e dell'elevata qualificazione. Per cui anche per questo comparto si utilizza la stessa terminologia utilizzata da quello delle funzioni centrali. Viene espressamente assunto che esse "corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie all'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative" e che "l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento" sono contenute nelle declaratorie allegata alla ipotesi di contratto.

Sulla base della tabella di trasposizione, il personale di categoria A viene inquadrato nell'area degli operatori, quello di categoria B nell'area degli operatori esperti, quello di categoria C nell'area degli istruttori e quello di categoria D nell'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione.

Evidenziamo le seguenti tre conseguenze:

1. il superamento della distinzione tra le posizioni iniziali di accesso alla categoria B, per cui si deve dare corso al reinquadramento di tutti i dipendenti inseriti in essa come operatori esperti e per ciò che riguarda l'accesso dall'esterno si deve dare luogo allo svolgi-

- mento di procedure concorsuali e non all'assegnazione da parte dei centri per l'impiego, visto che viene richiesto il possesso di una "specifica qualificazione professionale", oltre allo l'assolvimento dell'obbligo scolastico;
2. il non superamento della categoria A, come invece ventilato, per cui i dipendenti inquadrati in essa vengono inseriti nell'area degli operatori esperti;
 3. gli incarichi di Elevata Qualificazione o EQ possono di norma (le eccezioni sono tassativamente indicate) essere conferiti solamente al personale inquadrato nell'area dei funzionari e dell'Elevata Qualificazione. Il che ci porta a trarre la seguente conclusione: il vincolo dettato dal d.l. n. 80/2021 per la istituzione di questa nuova area viene applicato con la introduzione del termine nella definizione dell'area e con la sua utilizzazione in luogo degli incarichi di posizione organizzativa. Siamo in presenza di una scelta che è stata fortemente sollecitata dall'ANCI e che ha l'obiettivo di evitare di restringere la platea dei dipendenti a cui i sindaci nei comuni privi di dirigenti possono conferire gli incarichi di responsabilità o dirigenziali.

Le previsioni dettate nella ipotesi di contratto nazionale ci dicono che, all'interno delle aree, "i profili professionali descrivono il contenuto professionale delle attribuzioni proprie dell'area". Le amministrazioni sono quindi chiamate ad identificare i profili professionali, collocandoli ovviamente nelle singole aree. Sulla base delle regole dettate dalla stessa ipotesi, occorre dare corso come relazione sindacale alla informazione preventiva e l'eventuale confronto a richiesta dei soggetti sindacali o su iniziativa dello stesso ente. Si ritiene che la sede più idonea in cui questa attività debba essere svolta è il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (Piao), sezione "Organizzazione e capitale umano", sottosezione "Struttura organizzativa". Nella concreta applicazione le amministrazioni, per la parte relativa alla definizione dei nuovi profili professionali dovranno tenere conto delle

indicazioni contenute nel decreto del ministro per la Pubblica Amministrazione del 22 luglio 2022 contenente le "Linee di Indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle Amministrazioni Pubbliche". Si evidenzia l'importanza della revisione dei profili, sia per la loro migliore definizione, sia per la individuazione di quelli innovativi, sia per la fissazione dei principi da utilizzare per l'esigibilità all'interno della singola area.

Una disposizione che ha un notevole rilievo per ciò che riguarda la concreta assegnazione di mansioni ai dipendenti è la seguente: "ogni dipendente è tenuto a svolgere le mansioni per le quali è stato assunto e le mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento, fatte salve quelle per il cui espletamento siano richieste specifiche abilitazioni professionali". Questa disposizione modifica significativamente le previsioni finora in vigore, contenute nell'articolo 3, comma 2, del CCNL 31 marzo 1999, cd nuovo ordinamento professionale: "tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti sono esigibili". Tale norma è stata espressamente disapplicata dall'articolo 21 della stessa ipotesi. Si deve peraltro evidenziare che l'art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 dispone che ad ogni singolo dipendente devono essere assegnate le "mansioni per le quali è stato assunto o le mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito". In altri termini, manca una disposizione che stabilisce che tutte le mansioni assegnate ai dipendenti di una stessa area vanno considerate come professionalmente equivalenti e quindi esigibili. Di conseguenza, è l'ente che deve attestare e dimostrare tale equivalenza. Il che si traduce di fatto in un irrigidimento nella concreta utilizzazione di questa forma di flessibilità conseguente alla cd privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici.

Le declaratorie sono contenute in un allegato alla ipotesi. Quelle allegate al CCNL 31 marzo

1999, cd nuovo ordinamento professionale, sono espressamente disapplicate. Sulla base delle nuove disposizioni le declaratorie sono strutturate per ogni area con la descrizione delle caratteristiche che devono avere i dipendenti inquadrati nella stessa, le specifiche professionali (novità rispetto al testo del 1999), i requisiti di base per l'accesso e la esemplificazione dei profili. Si sottolinea che i requisiti di base per l'accesso sono i seguenti: area degli operatori "l'assolvimento dell'obbligo scolastico"; area degli operatori esperti "l'assolvimento dell'obbligo scolastico accompagnato da una specifica qualificazione professionale"; area degli istruttori "scuola secondaria di secondo grado"; area dei funzionari e della elevata qualificazione "laurea (triennale o magistrale), eventualmente accompagnata dalla iscrizione ad albi professionali". Occorre evidenziare che, per il personale educativo e scolastico, nonché per quello "infer-

mieristico e della riabilitazione, tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro (secondo le definizioni dei decreti del Ministero della sanità), educatori professionali socio pedagogici ed educatori professionali socio sanitari", l'inquadramento nell'area degli istruttori è "ad esaurimento", per cui le nuove assunzioni di questo personale dovranno essere effettuate con inquadramento nell'area di funzionari e della elevata qualificazione e, per quelli in servizio, sono utilizzabili le progressioni verticali, anche nella forma speciale consentita fino al 2025.

ABBIAMO PARLATO DI:

- › Pubblico impiego
- › CCNL 2019/2021
- › Ordinamento professionale
- › Mansioni



COME AGIRE

LA REDAZIONE DEGLI ATTI DI POLIZIA

Fulcro dell'attività amministrativa e penale

di **Domenico Giannetta**

La redazione degli atti nei quali descrivere le attività poste in essere dagli appartenenti alle forze di polizia nazionali e locali rappresenta il fulcro dell'attività sia amministrativa che penale. In passato dopo aver rilevato un incidente stradale occorreva scrivere manualmente e dettagliatamente il testo del relativo rapporto. Nello specifico, si rappresentava, nello scritto, quanto era avvenuto, seguendo l'ordine cronologico degli avvenimenti. Certamente vi era un dispendio di tempo notevole, ma il contraltare era l'abitudine allo scrivere che tutti gli agenti avevano, anche quando dovevamo redigere una relazione di servizio o una notizia di reato.

Era ed è la qualifica di pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 357 del Codice penale che attribuisce un potere autoritativo e certificativo mentre gli artt. 2699 e 2700 del Codice civile attribuiscono a tale atto la piena prova fino a querela di falso ai sensi dell'art. 221 del Codice di procedura civile.

Art. 357 c.p. – Nozione del pubblico ufficiale

Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.

Agli stessi effetti è pubblica la funzione

amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi.

Art. 2699 c.c. – Atto pubblico

L'atto pubblico è il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato.

Art. 2700 c.c. – Efficacia dell'atto pubblico

L'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti.

Art. 221 c.p.c. – Modo di proposizione e contenuto della querela

La querela di falso può proporsi, tanto in via principale quanto in corso di causa in qualunque stato e grado di giudizio, finché la verità del documento non sia stata accertata con sentenza passata in giudicato.

La querela deve contenere, a pena di nullità, l'indicazione degli elementi e delle prove della falsità, e deve essere proposta personalmente dalla parte oppure a mezzo di procuratore speciale, con atto di citazione o con dichiarazione da unirsi al verbale d'udienza.

È obbligatorio l'intervento nel processo del pubblico ministero.

I tempi sono cambiati e, per stendere un rapporto, taluni ritengono che siano sufficienti le crocette ed i campi obbligati di un modello o l'affidarsi ad un computer. Queste facilitazioni operative, senza alcun dubbio positive per molti versi, hanno avuto come riscontro negativo la perdita di quella parte di professionalità, rappresentata dallo scrivere correttamente.

La domanda da cui partire è: nel nostro ordinamento esiste un modello di verbale? La risposta è no. Esistono gli elementi essenziali che il verbale deve contenere ai sensi degli artt. 136 e seguenti del Codice di procedura penale. Solo il Regolamento di esecuzione al Codice della strada prevede un modello specifico come pure il decreto 17 ottobre 2016, n. 228 recante la definizione dei contenuti minimi e dei formati dei verbali di accertamento, contestazione e notificazione relativi ai procedimenti di cui all'articolo 29-quattordicesimo del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Analizziamo le norme giuridiche d'interesse specifico e leggiamole insieme, estraendone i principi.

Norme penali che prescrivono l'obbligo giuridico di riferire e di fare, sia per quanto riguarda i reati, sia per tutto quanto attiene al dovere del proprio ufficio

CODICE PENALE

- Art. 361. Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale
- Art. 328. Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione

Norme penali che prescrivono l'obbligo giuridico di riferire secondo verità senza nulla omettere

CODICE PENALE

- Art. 476. Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici
- Art. 479. Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

Norme procedurali che descrivono l'azione della Polizia giudiziaria e come, di fatto, devono essere redatti gli atti conseguenti, per adempiere agli obblighi giuridici citati

CODICE DI PROCEDURA PENALE

- Art. 55. Funzioni della polizia giudiziaria
- Art. 56. Servizi e sezioni di polizia giudiziaria
- Art. 57. Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria
- Art. 58. Disponibilità della polizia giudiziaria
- Art. 59. Subordinazione della polizia giudiziaria
- Art. 136. Contenuto del verbale
- Art. 137. Sottoscrizione del verbale
- Art. 142. Nullità dei verbali
- Art. 330. Acquisizione delle notizie di reato
- Art. 331. Denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio
- Art. 332. Contenuto della denuncia
- Art. 357. Documentazione dell'attività di polizia giudiziaria

La stesura materiale del rapporto

Viste le norme giuridiche di riferimento evidentemente balza alla nostra attenzione **la necessità di scrivere nel rapporto quello che è realmente accaduto, senza nulla omettere.**

In altre parole il nostro atto dovrà rispecchiare l'occorso reale, sia dal punto di vista reale,

sia dal punto di vista cronologico. Quando scriviamo, oltre a non deformare la realtà, occorre non partire dalle conclusioni cui siamo giunti ma piuttosto, riferire l'evolversi dei fatti, senza anticipare nulla, seguendo cioè la cronologia di questi avvenimenti, nel loro svolgersi nel tempo.

Proviamo a schematizzare l'evolversi del nostro scritto dove si riferisce.

Generalmente quando si parla o meglio quando si riferisce occorre presentarsi:

Il sottoscritto verbalizzante (grado e nome) e qualifica (agente di P.G.) in servizio (indicare quale ed i compiti assegnati, come da ordine di servizio, se presenti).

Poi occorre specificare:

- **il quando** (giorno, mese, anno ed ora);
- **il dove** (località, la via, il numero civico);



RICORDA

Su questi ultimi punti è opportuno chiarire che, il quando e il dove avviene l'azione reale, deve corrispondere precisamente alla realtà. Se si è in servizio in una determinata località e dopo un inseguimento, si raggiunge il fuggitivo in un'altra, ed evidentemente alcuni minuti dopo, va indicato quando e dove i singoli atti si sono compiuti e non, per esempio, dove e quando il tutto è iniziato. E non per essere pignoli, se si accerta altro, successivamente ed in altro luogo, è lì che va collocato quest'ultimo fatto, diversificandolo dai primi.

- **il come** l'abbiamo percepito: notava, veniva inviato ed accertava, veniva riferito (occorre specificare chi invia, chi lo riferisce, ...) e soprattutto con che modalità è avvenuto (es.: per introdursi in un edificio scolastico si può approfittare di una porta aperta, si può forzarla, si può rompere un vetro), o nel descrivere un veicolo la direzione di marcia è fon-

damentale (proveniente da, percorreva..., in direzione di);

- **il che cosa**: la condotta di marcia pericolosa, l'introduzione nell'edificio scolastico, il procurare danni ad un veicolo, il fare sospetto (occorre descrivere dettagliatamente in cosa consiste e perché ci ha insospettito), la fuga alla nostra vista, l'aggressione ecc.



RICORDA

Per fare un esempio, la condotta di marcia pericolosa deve scaturire dalla descrizione: *"l'autovettura cambiava continuamente corsia di marcia, rischiava di collidere con i veicoli che sorpassava, rientrando improvvisamente ora a destra e poi invadendo la carreggiata opposta, costringendo i veicoli sorpassati a brusche frenate ed a manovre d'emergenza"*. In altre parole, anche se rischio di ripetere ogni volta lo stesso concetto, il giudizio espresso è meno importante di come lo abbiamo accertato; questo deve scaturire da fatti incontrovertibili e il nostro giudizio sull'accaduto, insito nell'aggettivo usato, deve essere condiviso da chi legge, perché lo abbiamo convinto con la narrazione dei fatti, e non dato per scontato perché l'abbiamo scritto noi.

- **il chi**: l'indagato, il reclamante, la parte lesa, le persone informate sui fatti, i testimoni oculari, gli altri agenti intervenuti; è sempre opportuno descrivere dettagliatamente l'aspetto e le circostanze; lo stato fisico: es.: nel conferire con il conducente si percepiva distintamente il caratteristico odore di alcol provenire dall'alito, il conducente sceso dal veicolo barcollava ecc., il conducente si calava i pantaloni, il conducente urlava, dormiva, vomitava ecc. (come si può notare non è stato scritto: aveva modo di accertare che si trovava in stato di manifesta ubria-

chezza). Di nuovo, i fatti e non il nostro giudizio su questi. **Non è opportuno che vengano espressi concetti e giudizi e non si possa comprendere come ci siamo arrivati.** Occorre, inoltre chiamare le cose con il loro nome senza falsi pudori o vergogne;

- **il perché:** ovvero perché è accaduto il fatto e quali sono le motivazioni dell'autore dell'accaduto e dopo, anche le nostre, nell'intervenire. Occorre specificare (evidente se si è capaci) se vi è il dolo (l'aver agito secondo le intenzioni). Il dolo eventuale (si ha quando l'indagato pone in essere una condotta, cosciente, che implica concrete e serie possibilità o concrete probabilità atte a produrre un fatto dannoso costituente un reato eppur tuttavia accettando il rischio di cagionarlo), la colpa (l'aver agito senza volere le conseguenze), generica (per aver agito con imperizia, negligenza, imprudenza) o specifica (per inosservanza di leggi e regolamenti), nei delitti colposi l'aver agito con la previsione dell'evento. Ad esempio: si ha la previsione dell'evento quando il trasgressore, pur non volendo proprio investire il collega, per fuggire, lo urta incurante della sua presenza vicinissimo al veicolo. L'esempio fornito serve a capire che occorre cercare di comprendere che vi differenza fra l'aver investito volontariamente il collega per provocargli lesioni, puntandolo direttamente, cambiando direzione per investirlo e poi magari anche inseguendolo e il ripartire sgommando, incuranti della sua presenza, più o meno vicina ed infine nel ripartire e, per l'agitazione o il timore di essere controllati, l'averlo urtato incidentalmente. In altre parole, se raccontate tutto, senza omettere nulla, il perché verrà desunto dalle circostanze reali;
- **il nostro intervento:** gli abbiamo chiesto i documenti, le generalità a voce, l'abbiamo rincorso, l'abbiamo immobilizzato e ristretto con la forza necessaria alla situazione ecc. evidentemente sempre spiegando tutto.



RICORDA

Ricordiamo come la semplice qualifica di pubblico ufficiale non consente di chiedere i documenti ma solo di declinare le generalità.

- **La loro reazione e risposta:** il fornire i documenti, il fornire i dati identificativi, il fuggire, la resistenza passiva, il pugno o il calcio diretto ad offendere la nostra incolumità ed ha contrastare il nostro legittimo operato, la resistenza vera e propria per intenderci, l'insulto o la minaccia, specificando le parole esatte pronunciate, anche le più terribili, ponendole fra le virgolette come per una dichiarazione.
- **L'identificazione e le sue modalità:** i documenti, l'indicazione orale, accompagnata da riscontri oggettivi, il riconoscimento da parte di persona identificabile che se ne fa garante, il foto segnalamento, la comparazione, gli alias, i precedenti di polizia) nonché l'eventuale nomina del difensore. In relazione all'identificazione occorre distinguere l'attività della polizia di sicurezza da quella di polizia giudiziaria.
- **I provvedimenti adottati:** la verbalizzazione degli atti compiuti e delle eventuali violazioni amministrative, il fermo o il sequestro preventivo, probatorio o amministrativo ed i relativi verbali, l'accompagnamento, l'arresto in flagranza, la riconsegna ai genitori. La notizia da dare telefonicamente al Pubblico Ministero e le sue disposizioni. Le lesioni subite e il trasporto al pronto soccorso con i necessari referti.

Gli atti redatti dagli agenti ed il loro contenuto

LA RELAZIONE DI SERVIZIO: per noi è la comunicazione, non urgente al nostro o ad altro ufficio comunale o a questi collegato per richie-

dere un intervento futuro o per metterli a conoscenza di un fatto che li riguarda, per esempio una richiesta di risarcimento danni, sia attiva sia passiva, o residualmente per giustificare un intervento già effettuato, quando ci potrebbero essere implicazioni future.

Quando si viene richiesti da reclamanti per questioni solo private, esempio infiltrazione d'acqua in stabile privato, se non vi è un pericolo immediato, l'intervento non è giustificato per la sola constatazione di danni fra terzi privati.

Si interviene sempre in stabili comunali o pubblici o quando l'occorso interessa luoghi pubblici.

Quando il danneggiamento, il crollo, i rumori implicano violazioni di norme, parimenti si interviene e si relaziona e si procede per violazioni.

Quando vi è urgenza, prima di redigere un'eventuale relazione, è opportuno usare, nell'immediatezza, per le richieste di intervento urgenti di enti, se è possibile il telefono, il fax o un'email.

LA RELAZIONE DI INCIDENTE: l'obbligo di intervento è ascrivibile all'art. 11 del Codice della strada.

Art. 11 – Servizi di polizia stradale

1. Costituiscono servizi di polizia stradale:

- a) la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale;
- b) la rilevazione degli incidenti stradali;
- c) la predisposizione e l'esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico;
- d) la scorta per la sicurezza della circolazione;
- e) la tutela e il controllo sull'uso della strada.

2. Gli organi di polizia stradale concorrono, altresì, alle operazioni di soccorso automobilistico e stradale in genere. Possono, inoltre, collaborare all'effettuazione di rilevazioni per studi sul traffico.

3. Ai servizi di polizia stradale provvede il Ministero dell'interno, salve le attribuzioni dei comuni per quanto concerne i centri abitati. Al Ministero dell'interno compete, altresì, il coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati.

4. Gli interessati possono chiedere agli organi di polizia di cui all'art. 12 le informazioni acquisite relativamente alle modalità dell'incidente, alla residenza ed al domicilio delle parti, alla copertura assicurativa dei veicoli e ai dati di individuazione di questi ultimi.

In primo luogo, chiariamo che cosa si intende per **incidente stradale**, sia da un punto di vista lessicale, sia dal punto di vista prettamente operativo e statistico.

In merito al primo punto, per incidente stradale si intende qualsiasi fatto accidentale, per intenderci non voluto, anche se può essere preveduto, che provochi danno alle persone o alle cose sulla strada ed in ragione della circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali. Infatti, il Codice della strada si applica alle strade e non ai luoghi privati se non assimilabili alle strade, in quanto vi è pubblico passaggio. In questo caso si redige relazione di servizio e non vi si possono accertare violazioni alle norme di comportamento stradale. Se per raggiungere tale luogo privato, il conducente, percorrendo la strada, non aveva osservato le norme, per esempio non era assicurato e lo potete accertare perché dopo l'incidente, esce con il veicolo dal parcheggio del supermercato, procedete senza indugio. Quanto appena detto però non è sufficiente per trattare il fatto dannoso accaduto come incidente stradale in quanto la definizione che ci dà l'Ufficio Centrale di Statistica, dove il nostro intervento, viene per legge, inserito, per fini pubblici, prescrive che i requisiti per tale inserimento, come incidente stradale, sono la presenza di almeno un veicolo in marcia, evidentemente condotto dal suo conducente. Non è pertanto

da ritenersi incidente lo scontro fra due pedoni o la caduta accidentale di un pedone a seguito di buca in carreggiata. Questi due ultimi accadimenti avrebbero i requisiti dell'incidente stradale, secondo quanto rappresentato al primo punto. In questo caso, se manca un veicolo in movimento, ci si comporta come per il luogo privato, si redige relazione di servizio. Diversamente un veicolo, posto in sosta senza le dovute cautele dal suo conducente, che a seguito di ciò, riprende la marcia, ed urta un veicolo in sosta è da ritenersi incidente. In ogni caso, queste colte disquisizioni prescindono dall'obbligo di riferire e se non usate l'atto appropriato, e riferite comunque dettagliatamente si può poi traslare il tutto nell'atto appropriato.

Il rilevare l'incidente è un dovere, oltre a quanto sopra detto, richiesto ai fini giudiziari, e si badi bene non vi è differenza fra giurisdizione penale o civile.

In merito al contenuto della relazione di incidente sono disponibili fonti scritte sempre attuali che sono ormai patrimonio storico di questo Corpo di Polizia Municipale e sulle modalità di compilazione del relativo modello che ha facilitato molto il relativo impegno, ci si dilungherà, per quanto necessario, in una specifica occasione.

L'art. 11 del Codice della strada stabilisce in maniera chiara che costituiscono servizi di polizia stradale tra l'altro proprio la rilevazione degli incidenti stradali.

La comunicazione di notizia di reato

Art. 347 c.p.p. – Obbligo di riferire la notizia del reato

1. Acquisita la notizia di reato, la polizia giudiziaria, senza ritardo, riferisce al pubblico ministero, per iscritto, gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute, del-

le quali trasmette la relativa documentazione.

2. Comunica, inoltre, quando è possibile, le generalità, il domicilio e quanto altro valga alla identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti.

2-bis. Qualora siano stati compiuti atti per i quali è prevista l'assistenza del difensore della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, la comunicazione della notizia di reato è trasmessa al più tardi entro quarantotto ore dal compimento dell'atto, salve le disposizioni di legge che prevedono termini particolari.

3. Se si tratta di taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), numeri da 1) a 6), del presente Codice, o di uno dei delitti previsti dagli articoli 572, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies, 612-bis e 612-ter del Codice penale, ovvero dagli articoli 582 e 583-quinquies del Codice penale nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, del medesimo Codice penale, e, in ogni caso, quando sussistono ragioni di urgenza, la comunicazione della notizia di reato è data immediatamente anche in forma orale. Alla comunicazione orale deve seguire senza ritardo quella scritta con le indicazioni e la documentazione previste dai commi 1 e 2.

4. Con la comunicazione, la polizia giudiziaria indica il giorno e l'ora in cui ha acquisito la notizia.

Nel merito, l'articolo del Codice di procedura penale è sufficientemente esaustivo.

Ora passiamo ai casi pratici: quando è un fatto semplice la C.N.R. può anche essere redatta in automatico dall'ufficio di P.G. dell'operan-

te, ed il riferimento è svolto, secondo i casi, dalla relazione di servizio, dal verbale di sequestro o di contestazione, atti redatti e firmati dallo operante effettivo. Possiamo seguire questa procedura, ad esempio, per la guida senza patente, per i sequestri di merci con marchio contraffatto, per i reati contro ignoti, come le intrusioni negli edifici scolastici e comunali, senza possibilità di ulteriori indagini. Altro requisito è che non sia successo nulla di rilevante al trimenti connesso.

In ogni caso, la firma dell'operante sulla C.N.R. è opportuna anche su questo atto e i superiori gerarchici eventualmente lo vistano per sancirne la legittimità in relazione a quanto esposto. Se il fatto reato accaduto è concluso e si è svolto in più fasi, richiede che l'operante le dettagli, se da lui compiute o accertate o svolte davanti ai suoi occhi. In questo caso è sempre opportuno che lo stesso operante curi personalmente la stesura della C.N.R.

Pretendere che altri la facciano per te e firmare qualsiasi comunicazione fatta dall'ufficio è estremamente pericoloso e si rischia che l'accaduto sia notevolmente diverso dalla realtà.

Quando vi sono atti urgenti l'agente intervenuto, deve, si redigere senza ritardo gli atti urgenti, ma deve anche interessarsi che l'ufficio li trasmetta con l'opportuna comunicazione. Questa circostanza si verifica, quando il tutto, si esaurisce con la comunicazione stessa e non occorre esercitare attività complesse che richiedono più agenti e protratte nel tempo.

Negli altri casi l'ufficio non può assumersi l'onere di riferire su fatti "per sentito dire" o sulla base degli atti e il riferimento deve essere quello dello stesso operante.

L'annotazione "di servizio"

Gli agenti operanti la devono redigere, quando il fatto accertato richiede ulteriori attività; per esempio: manca l'identificazione certa dell'indagato o occorre attendere l'esito di accerta-

menti sanitari; oppure occorre attendere accertamenti per acquisire altri elementi per poter redigere la C.N.R. E quando più agenti intervengono sullo stesso fatto-reato in luoghi, in circostanze, con modalità o in tempi diversi o contemporaneamente, facendo cose diverse, tutti devono relazionare con atti separati. Se, poi, il verbalizzante riferisce quanto da lui appreso da altri agenti intervenuti, tutti devono relazionare su quello che hanno svolto separatamente con la propria annotazione.

La C.N.R. verrà redatta raccogliendo gli elementi e riassumendoli brevemente, a cura dell'ufficiale di P.G., che trasmetterà, in allegato, tutti gli atti redatti, recanti le annotazioni. Si noti che, nel titolo del paragrafo ho posto fra virgolette la specificazione "di servizio".

Le altre forze di Polizia chiamano questo atto di riferimento "relazione di servizio". Questo è l'atto principe da loro redatto e la C.N.R. è sempre trasmessa e redatta dall'ufficio e da un loro ufficiale di P.G. Chi non ha partecipato ai fatti e deve trasmettere la C.N.R., lo farà a seguito della relazione (o, per noi annotazione redatta dagli operanti, che, infatti, la indirizzano ai loro superiori).

Se noi usassimo l'estensione dell'annotazione "di servizio" potrebbe sorgere il dubbio che sia la solita relazione inviata ad un ufficio comunale e disponibile ai cittadini. L'annotazione è invece, come tutti gli atti di P.G., coperta dal segreto e non divulgabile a nessuno, essendo diretta all'A.G., oltre ad avere un altro scopo.

I verbali di perquisizione, sequestro, dichiarazione di domicilio, ecc.

Il requisito principale è che devono rispecchiare la realtà dell'accaduto. Se la perquisizione avviene in ufficio e scrivere e firmare l'atto, dove il luogo annotato è la località dell'intervento o addirittura, se il provvedimento è stato compiuta da altri, attribuirsi la paternità è "falso ideologico".

Analogamente se si accerta una violazione amministrativa successivamente alla circolazione, per esempio, a seguito dell'esibizione di documenti, come nel caso dell'art. 180 del Codice della strada, l'accertamento è istantaneo e sul verbale va indicato, per esempio, Via _____ nr. _____, c/o il comando di appartenenza e, nelle note, si scriverà, anche:

accertamento connesso all'incidente stradale avvenuto in giorno _____ alle ore _____ in _____ alla via _____ a seguito di invito ai sensi dell'art. _____ di cui al verbale di contestazione nr. _____ del _____.

Qualora a seguito del rilievo dell'incidente stradale l'accertamento della violazione al Codice della strada avvenga al termine del rilievo tecnico e pertanto la motivazione da inserire nel verbale di elevazione sanzione amministrativa connessa all'evento infortunistico «cosiddetto differimento»:

infrazione accertata a seguito di ricostruzione del sinistro verificatosi il _____ e rilevato da _____, che hanno proceduto a redigere formale relazione di quanto rilevato sull'area del sinistro. Le indagini conseguenti alla rilevazione, indispensabili alla ricostruzione sono state completate il _____.

L'atto è sottoscritto dal responsabile dell'ufficio infortunistica, ovvero dall'accertatore che potrebbe identificarsi anche nel «rilevatore».

Nel caso delle violazioni che costituiscono causa dell'incidente, all'atto della rilevazione non si configura mai l'accertamento del fatto, per la semplice ragione che il fatto si è verificato prima del sinistro e certamente non visto dagli operatori. Solo a seguito della ricostruzione del sinistro si determinerà, per logica deduzione ri-

cavata sugli elementi oggettivi rilevati, le manovre messe in atto dai protagonisti e, quindi, la violazione o le violazioni da esse desumibili. Inoltre, la titolarità della competenza ad identificare la violazione dalla dinamica ricostruita, sicuramente non fa capo agli agenti rilevatori, bensì dal responsabile della ricostruzione che potrebbero essere gli stessi rilevatori (ovvero, il responsabile ufficio infortunistica).

Per alcuni di questi atti, per intenderci, quelli avvenuti a seguito di un sequestro probatorio, di una perquisizione, ovvero quando vi è un atto garantito dove poteva intervenire il difensore dell'indagato, i relativi atti devono essere trasmessi entro il terzo giorno successivo all'atto. Se è vero che tali atti devono essere consegnati subito all'ufficio di P.G. che ne cura la trasmissione all'A.G., l'operante deve assicurarsi che la spedizione venga effettuata e che l'ufficio sia almeno messo a conoscenza per iscritto sulle circostanze del fatto.

Se questo riferimento avviene l'ufficio può anche fare subito la C.N.R. e tutto è risolto. In caso contrario l'ufficio effettua la trasmissione atti ai sensi dell'art. 366 c.p.p. ed è costretto ad integrare successivamente, quando l'operante ha trovato il tempo di consegnare la propria annotazione raccontando tutto quanto effettivamente avvenuto.

A questo punto occorre fare una precisazione importante, che è premessa per comprendere come materialmente si connota un fatto come reato o come violazione amministrativa e più semplicemente come atto di cognizione redatto per dovere d'ufficio.

Evidentemente occorre rifarsi alle norme di legge. In campo penale, occorre che il fatto abbia tutte le caratteristiche indicate nella norma stessa e che vi sia una pena di carattere penale. Per intenderci, perché vi sia il reato di furto (art. 624 c.p.) occorre che vi sia l'impossessamento della cosa mobile altrui, la sottrazione a chi la detiene, e che vi sia il fine di trarne profitto. La punizione prevista è la reclusione e la multa, classificando il fatto come delitto. In al-

tre parole se manca alcuno di questi elementi non potremo parlare di furto. Per spiegarci meglio. Se trovate un oggetto abbandonato, non vi è sottrazione; se l'oggetto è privo di valore e intendete conferirlo in una discarica come rifiuto, non vi è profitto, ecc.

Parimenti in campo amministrativo se la norma prevede una sanzione amministrativa come tale andrà trattata.

Facciamo l'esempio di una contravvenzione ora depenalizzata: la manifesta ubriachezza in luogo pubblico (art. 688 c.p.). L'enunciazione della norma contempla gli elementi per classificare la violazione. L'ubriachezza deve essere manifesta, in altre parole osservabile, percettibile, ecc. e la persona non deve essere in un luogo privato. Chi è ubriaco fradicio in casa sua, e non compie altre azioni, non può essere punito certo da questa norma. Accanto al precetto vi è la sanzione che consistente in una somma da pagare come sanzione amministrativa. Il comportamento vietato è inserito nel Codice penale ma la sanzione non è soggetta alle norme procedurali penali ma a quelle speciali delle violazioni amministrative: la legge 24 novembre 1981, n. 689. Passiamo agli atti di cognizione, tesi, normalmente, a far eseguire un intervento da parte di altre strutture, sia esse comunali o statali.

Tradizionalmente lo strumento è costituito dalla relazione di servizio.

Si redigeva la relazione di servizio quasi per tutto: dalle buche, alla segnaletica mancante, agli infortuni per caduta in pubblica via, alle infiltrazioni d'acqua, ai crolli di plafone, alla caduta di calcinacci da stabili in pubblica via.

Qual è il valore probatorio dei nostri atti?

IN CAMPO PENALE

Premessa indispensabile è che la prova si forma nel dibattimento. Specificatamente, gli atti destinati all'A.G. (e le loro verbalizzazioni, per intenderci) sono fondamentalmente elementi di prova o di ricerca della prova, quando sono a ri-

ferimento di azioni compiute direttamente dallo stesso operante, come per esempio i verbali di sommarie informazioni rese dalle persone informate sui fatti, la perquisizione, il sequestro, l'ispezione dei luoghi, delle cose e delle persone ed i rilievi tecnici conseguenti.

Per questo motivo, se l'operante riferisce sul suo intervento mediante annotazione (dove descrive la sua attività), quest'ultima adempie a questa funzione, in relazione alle prove.

Analogamente accade per i verbali di accertamento a seguito di prova etilometrica, per i rilievi foto planimetrici o descrittivi sullo stato dei luoghi e dei veicoli a seguito d'incidente. Non è un elemento di prova una C.N.R. redatta da un ufficio di P.G. sulla base di altri atti o di un resoconto dell'agente. Se riferiamo su fatti di cui siamo venuti a conoscenza da terzi, il nostro atto attesta solo di come ne siamo venuti a conoscenza e non certo sul contenuto di quanto appreso.

La prassi di far redigere dagli uffici e poi far firmare le C.N.R. dall'ufficiale responsabile si può usare nel caso vi siano atti, firmati dall'operante come quelli prima citati, che adempiono alla funzione di elemento di prova.

Riassumendo: se l'atto scritto descrive ed è firmato da chi materialmente ha eseguito l'attività, assume valore probatorio; diversamente, è solo un resoconto e l'operato dell'agente intervenuto sarà eventualmente oggetto di esame davanti al giudice nel contraddittorio fra le parti del processo.

IN CAMPO AMMINISTRATIVO

Vi sono alcune differenze e la norma di riferimento, in relazione all'accertamento, è l'art. 13 della legge n. 689/1981 che andiamo a citare:

Art. 13 – (Atti di accertamento)

Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di de-

naro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica.

Possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il Codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria.

È sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o del natante posto in circolazione senza essere coperto dall'assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stato rilasciato il documento di circolazione.

All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del pretore del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate. Si applicano le disposizioni del primo comma dell'art. 333 e del primo e secondo comma dell'art. 334 del Codice di procedura penale.

È fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti.

Dalla lettura della norma si comprende che l'accertamento, e l'indicazione della norma violata e della relativa sanzione, è preliminarmente un atto che ricade sulla nostra valutazione, come agenti, (in penale, l'azione penale è deman-

data al Pubblico Ministero ed è il libero convincimento del giudice che determina la colpevolezza e l'erogazione della pena); e che, ancora preliminarmente, per valutare la consistenza dell'accertamento, possiamo fare affidamento, non solo sulla nostra visione diretta dell'accadimento costituente violazione, ma anche che la possiamo dedurre, evidentemente non astrattamente, da elementi oggettivi e che è opportuno anche assumere informazioni.

Quanto sopra non è in contraddizione con il fatto acclarato che il verbale di accertamento fa piena prova fino a querela di falso e deve attribuirsi pieno valore probatorio alle verbalizzazioni degli accertatori. Infatti, la querela di falso, requisito richiesto per proporre opposizione, è necessaria solo se il verbale non implica alcuna attività di valutazione.

Se non sussistono errori dovuti a errata visualizzazione di un fatto da parte degli agenti, in altre parole se vedete direttamente un'autovettura in divieto di sosta o un conducente senza cinture, non essendoci nulla da valutare, quanto riferito nel verbale è oro colato, sempre che confermate, nel primo caso, che la segnaletica era quella appropriata per accertare la violazione; e nel secondo, che non abbiate visto solo armeggiare nel veicolo il suo occupante, deducendone pertanto che, alla vostra vista, stesse indossando la cintura di sicurezza.

Diversamente, se accertate che un veicolo coinvolto in un sinistro stradale, proveniva dalla sinistra rispetto ad un altro e la vostra valutazione si basa sui danni subiti e provocati dai veicoli, sulla loro posizione di quiete, assunta nella fase terminale dell'evento-collisione, sull'esame del campo del sinistro, sull'assenza di specifica segnaletica contraria, sulle dichiarazioni delle parti, ben avete fatto a contestare l'omessa precedenza a destra.

In questo caso, se vengono portate prove contrarie oppure se quanto da voi verbalizzato non viene ritenuto sufficiente per l'accertamento, il presupposto della querela di falso non è necessario e l'autorità amministrativa o quella giuri-

sdizionale – essendo il verbale solo probatorio della contestazione effettuata in quel luogo e in quel momento e non sul fatto in sé – ne potrà disporre l'annullamento e l'archiviazione.

Come riferimento per la verbalizzazione delle violazioni avremo, a valenza generale, le prescrizioni della **legge n. 241/1990** che ha esteso a tutti gli atti amministrativi, salvo che non sia espressamente disposto altrimenti dalla legge, il diritto della partecipazione, dell'intervento e di avere risposta alle istanze, per i soggetti interessati all'atto stesso, e l'obbligo della motivazione, in particolare per i provvedimenti *"La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione della amministrazione, in relazione alle risultanze della istruttoria"*.

Alcuni di questi principi sono anche contenuti nell'**art. 383 e seguenti del regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice della strada**.

Art. 383 – Contestazione – Verbale di accertamento

1. Il verbale deve contenere l'indicazione del giorno, dell'ora e della località nei quali la violazione è avvenuta, delle generalità e della residenza del trasgressore e, ove del caso, l'indicazione del proprietario del veicolo, o del soggetto solidale, degli estremi della patente di guida, del tipo del veicolo e della targa di riconoscimento, la sommaria esposizione del fatto, nonché la citazione della norma violata e le eventuali dichiarazioni delle quali il trasgressore chiede l'inserzione.

2. L'accertatore deve inoltre fornire al trasgressore ragguagli circa la modalità per addivenire al pagamento in misura ridotta, quando sia consentito, precisando l'ammontare della somma da pagare, i termini del pagamento, l'ufficio o comando presso il quale questo può essere effettuato ed il numero di conto cor-

rente postale o bancario che può eventualmente essere usato a tale scopo. Deve essere indicata l'autorità competente a decidere ove si proponga ricorso.

3. I verbali devono essere registrati cronologicamente su apposito registro da cui risultano i seguenti dati: numero di registrazione, data e luogo della violazione, norma violata, cognome e nome del trasgressore e del responsabile in solido, tipo e targa del veicolo, esito della procedura sanzionatoria. Il numero di registrazione deve essere progressivo per anno solare.

4. Il verbale deve in genere essere conforme al modello VI.1 allegato, che fa parte integrante del presente regolamento; se redatto con sistemi meccanizzati o di elaborazione dati, deve riportare le stesse indicazioni contenute nel modello.

Chi deve fare materialmente i rapporti?

Il dovere è di tutti. In via generale è il capo pattuglia che dovrebbe essere il più anziano di matricola che ha la responsabilità dell'intervento e firma l'atto o l'annotazione citando in premessa gli altri agenti della pattuglia (es. unitamente all'agente ____ matr. ____), quando intervengono più pattuglie è la prima ad intervenire che si assume l'onere di riferire per tutti salvo che si tratti di una situazione che contempla più accadimenti con agenti diversi; in questo caso è il più alto in grado che trasmette il tutto ma ognuno redige la propria annotazione per il proprio operato.

Evidentemente la collaborazione e la divisione dei compiti nell'ambito della stessa pattuglia o di più pattuglie sono il presupposto per un lavoro efficiente, ed efficace. Inoltre sono la premessa di un'attività che non deve diventare inutilmente gravosa per un solo componente e per questo motivo soddisfacente per tutti. Il dovere nel riferire è di tutti noi agenti ed ufficiali ed è in relazione anche alla titolarità della funzio-

ne di agente o ufficiale di P.G. che è attribuita rispettivamente ad ogni appartenente al Corpo della Polizia Municipale, se il capo pattuglia non adempie all'obbligo, gli altri componenti, se non vogliono ricadere nelle conseguenze di un'omissione come il primo, oltre a darne atto, hanno il dovere di riferire individualmente.

Per tornare al contenuto, che è quello che più ci interessa, occorre sottolineare che le parole, che usiamo per riferire, non devono contenere principalmente giudizi ma fatti.

Occorre scrivere che il trasgressore urlava non che non era educato, che ci poneva i pugni sotto il naso, non che era aggressivo, che proferiva le seguenti parole "...", e non che ci insultava e soprattutto che ci colpiva con pugni e calci e non che ci aggrediva. **Chiariamo che per resistenza occorre un fatto determinato, la violenza fattiva contro di noi o eventualmente la minaccia chiara per impedirci od ostacolare un atto del nostro ufficio mentre questo veniva compiuto.**

Quando riferiamo occorre usare la descrizione reale e non il nostro giudizio contenuto in parole generiche come arrogante, autoritario, strafottente, spesso usate anche impropriamente (la descrizione di questi che sono quasi sinonimi è il volersi attribuire a tutti i costi ciò che non spetta). A noi spetta descrivere che il trasgressore non ascoltava le nostre spiegazioni, dopo che noi l'avevamo ascoltato e verbalizzato quanto aveva da dire, che non rispondeva alle nostre cortesi richieste, se non urlando e attribuendoci presunte animosità e prevenzioni nei suoi confronti perché dichiarava quanto segue: "non capisci un...; non rompere i..., andate a prendere i delinquenti, mi rovina, non ho più soldi per dar da mangiare ai bambini, ecc."

Insomma, **occorre descrivere quello che ha veramente fatto e detto.**

Nello stesso modo è opportuno evitare espressioni ambigue ed in certo modo positive, per descrivere chi abbiamo davanti; non chiamiamo cittadino, giovane o ragazzo chi ci sta sputando addosso o ci vuole colpire a pugni e calci; potrà essere, a seconda delle situazioni, il conducente,

il passeggero, il trasgressore, l'indagato, il violento, l'aggressore, l'energumeno.

Se chi abbiamo di fronte ha schiaffeggiato una persona abbiamo ben donde di chiamarlo violento dopo che abbiamo riferito il fatto, esprimendo, nei fatti, un giudizio.

E se occorre, quando vogliamo esprimere un giudizio diciamolo chiaramente e spieghiamo la motivazione ed il percorso logico che ci ha indotto ad esprimerlo.

Come occorre esprimersi?

Generalmente la forma del verbo da usare nei rapporti è l'imperfetto (es.: conduceva, percorreva, sferrava, esibiva) ed il suo derivato trapassato prossimo se è trascorso più tempo (aveva condotto, aveva percorso, aveva sferrato, aveva esibito). Questi tempi si usano quando le azioni intraprese o subite conservano ancora le loro conseguenze. Sono quindi le forme più adatte, all'interno del passato, per le descrizioni o per l'enunciazione di eventi ripetuti.

Se ci si riferisce a fatti pregressi diversi potremo anche usare il passato prossimo o quello remoto, secondo il tempo trascorso, come evidentemente useremo il futuro se tali fatti devono ancora avvenire.

Nei rapporti si usa la terza persona singolare (es.: chi scrive riferisce che, intervenuto, contestava la violazione accertata; l'operante traeva in arresto il fuggitivo, l'agente accertatore notava il conducente abbandonare precipitosamente l'autovettura) come per rimarcare l'imparzialità nel riferire.



RICORDA

La chiarezza nel riferire avrà giovamento se userete delle frasi brevi e dal senso compiuto e se, generalmente, il soggetto, da non sotto intendere, verrà posto all'inizio della frase.

L'atto di accertamento della violazione ai sensi dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689

Bisogna partire dalla domanda: cosa si intende per "accertamento" della violazione, ai fini della decorrenza del termine di 90 giorni, previsto dall'art. 14 della legge n. 689/1981, entro il quale procedere alla notificazione del verbale di infrazione?

Il diritto è una materia tecnica e come tutte le materie tecniche utilizza termini che hanno un ben preciso significato che sovente si discosta dall'uso che ne fa e/o dal significato quotidiano che gli attribuisce il cittadino comune e l'esempio più ricorrente sono quelli della "multa" e "contravvenzione", che nel parlare comune vengono utilizzati con riferimento sostanzialmente al provvedimento sanzionatorio adottato da un organo di polizia, ben sapendo che dal punto di vista giuridico hanno ben altro significato e contenuto. I reati si distinguono in delitti e contravvenzioni.

Nella pratica, quando si parla di reati si intende richiamare o un delitto, o una contravvenzione, senza volere fare una distinzione netta. I delitti e le contravvenzioni si distinguono a seconda della specie di pena prevista dal Codice penale (ex art. 39 c.p.): i delitti sono quei reati per i quali è prevista la pena dell'ergastolo, della reclusione, della multa, mentre le contravvenzioni sono quei reati per i quali è prevista la pena dell'arresto e/o dell'ammenda (ex art. 17 c.p.). I delitti sono in massima parte previsti e puniti dal libro secondo del Codice penale, possono essere dolosi o colposi, e sono puniti più gravemente rispetto alle contravvenzioni.

Le contravvenzioni, sono disciplinate sia dal libro terzo del codice penale, sia da numerose disposizioni di leggi speciali.

La loro peculiarità è che, di fatto, per la loro sussistenza non risulta necessaria la valutazione della presenza dell'elemento soggettivo. In altre parole, il giudice condannerà Tizio per guida in stato di ebbrezza, che è un reato contravvenzionale (ex art. 186 Codice della strada), senza

dovere considerare la presenza del dolo o della colpa nella condotta posta in essere da Tizio stesso.

Il reato è un fatto umano (commissivo o omissivo) vietato dall'ordinamento giuridico di uno Stato, al quale si ricollega una sanzione penale. Viene incriminato al fine di tutelare uno o più beni giuridici. Rientra nella più ampia categoria dell'illecito.

In senso formale (o giuridico) il reato è quel fatto giuridico espressamente previsto dalla legge (principio di legalità) al quale l'ordinamento giuridico ricollega, come conseguenza, la sanzione. In senso strutturale, il reato è quel fatto umano attribuibile al soggetto (principio di materialità) offensivo di un bene giuridicamente tutelato (da una lesione o, in certi casi, anche solo da una minaccia) sanzionato con una pena ritenuta proporzionale alla rilevanza del bene tutelato, in cui la sanzione svolge la funzione di rieducazione del condannato. Il reato, previsto, disciplinato e sanzionato dall'ordinamento giuridico si distingue dall'illecito amministrativo e dall'illecito civile per la diversa natura della sanzione prevista. Ebbene, uno di questi termini è quello di "accertamento" della violazione previsto **dall'art. 14, comma 2, della legge n. 689/1981** laddove si prevede che

"... Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trentosessanta giorni dall'accertamento. ...".

A questo punto bisogna capire **quando si concretizza l'accertamento**. In relazione all'elemento temporale riferito ad una violazione abbiamo:

- la data di avvenuta commissione della violazione;
- la data in cui l'organo di controllo ha constatato, rilevato la violazione;
- la data in cui l'organo di controllo ha accertato la violazione.

La data di accertamento della violazione non coincide necessariamente con la data in cui è avvenuta la violazione, né con quella in cui l'organo di controllo ne viene a conoscenza, quest'ultima individua solo il momento in cui la violazione viene constatata nella sua materialità, come elemento di fatto, ma ciò non determina il suo "accertamento", che costituisce concetto e fatto più complesso, possiamo dire che si realizza una "fattispecie a formazione progressiva", in quanto esso presuppone la sussistenza dell'elemento oggettivo (il fatto costituente violazione), ma pretende anche la presenza dell'elemento soggettivo, cioè la individuazione ed identificazione del soggetto trasgressore a cui attribuire la violazione, attribuibilità che potrebbe comportare altresì la necessità di provvedere allo svolgimento di attività "investigativa", più o meno complessa e quindi temporalmente più o meno dilatata, mediante gli atti previsti dall'art. 13 della legge n. 689/1981 (es. documentazione fotografica, acquisizione di informazioni, ecc.).

La giurisprudenza di legittimità ha espresso nel tempo un orientamento elaborando il principio in forza del quale il termine di novanta giorni "dall'accertamento", previsto dall'art. 14 della legge n. 689/1981 per la notificazione degli estremi della violazione, inizia a decorrere dal momento in cui è compiuta – o si sarebbe dovuta compiere anche in relazione alla complessità o meno della fattispecie – l'attività amministrativa intesa a verificare l'esistenza dell'infrazione, atteso che l'accertamento presuppone il completamento, da parte dell'autorità amministrativa competente, delle indagini intese a riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi, oggettivi e soggettivi, dell'infrazione medesima, il momento dell'accertamento dell'illecito non

coincide con il momento in cui viene acquisito il "fatto" nella sua materialità.

Tali conclusioni sono state ribadite dalla **Cassazione civile, sez. II, 4 agosto 2022, n. 24209**, nella quale è stata affrontata la questione di quando l'organo abilitato a riscontrare gli estremi della violazione sia diverso da quello incaricato della ricerca e della raccolta degli elementi di fatto:

"... in tema di sanzioni amministrative, il termine per la contestazione all'interessato, stabilito, a pena di decadenza, dall'art. 14 della legge 24 novembre 1981, nr. 689, decorre, non già dal momento in cui il "fatto" è stato acquisito nella sua materialità, ma, dovendosi tener conto anche del tempo necessario per la valutazione della idoneità di tale fatto ad integrare gli estremi, oggettivi e soggettivi, di comportamenti sanzionati come illeciti amministrativi, da quando l'accertamento è stato compiuto o avrebbe potuto ragionevolmente essere effettuato dall'organo addetto alla vigilanza delle disposizioni che si assumono violate. Qualora, pertanto, il soggetto abilitato a riscontrare gli estremi della violazione sia diverso da quello incaricato della ricerca e della raccolta degli elementi di fatto, l'atto di accertamento non può essere configurato fino a quando i risultati delle indagini svolte dal secondo non siano portati a conoscenza del primo, dovendo escludersi che le attività svolte dai due diversi organi possano essere considerate unitariamente al fine di valutare la congruità del tempo necessario per l'accertamento delle irregolarità e, conseguentemente, la ragionevolezza di quello effettivamente impiegato dall'amministrazione. ...".

Con la sentenza n. 24209 del 4 agosto 2022, la seconda sezione civile della Corte di Cassazione ha chiarito che, in tema di sanzioni amministrative, il termine per la contestazione all'interessato, stabilito, a pena di decadenza, dall'art. 14, legge 24 novembre 1981, n. 689, decorre, non già dal momento in cui il "fatto"

è stato acquisito nella sua materialità, ma, dovendosi tener conto anche del tempo necessario per la valutazione della idoneità di tale fatto ad integrare gli estremi, oggettivi e soggettivi, di comportamenti sanzionati come illeciti amministrativi, da quando l'accertamento è stato compiuto o avrebbe potuto ragionevolmente essere effettuato dall'organo addetto alla vigilanza delle disposizioni che si assumono violate. Qualora, pertanto, il soggetto abilitato a riscontrare gli estremi della violazione sia diverso da quello incaricato della ricerca e della raccolta degli elementi di fatto, l'atto di accertamento non può essere configurato fino a quando i risultati delle indagini svolte dal secondo non siano portati a conoscenza del primo, dovendo escludersi che le attività svolte dai due diversi organi possano essere considerate unitariamente al fine di valutare la congruità del tempo necessario per l'accertamento delle irregolarità e, conseguentemente, la ragionevolezza di quello effettivamente impiegato dall'amministrazione.

Da tanto deriva che, in tema di violazioni della disciplina dell'attività di intermediazione finanziaria, sanzionabili con pena pecuniaria amministrativa irrogata dal Ministero dell'economia e delle finanze su proposta della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), essendo la vigilanza delle norme, la cui violazione è sanzionata come illecito amministrativo, affidata appunto alla CONSOB, e non alla Banca d'Italia (la quale non è legittimata ad avviare il procedimento sanzionatorio), il momento iniziale di decorrenza del termine per la contestazione non può essere fatto coincidere con il deposito presso la Banca d'Italia della relazione ispettiva redatta, ad altri fini, dal Servizio di vigilanza della medesima Banca d'Italia (Cass. civ., sez. I, 19 maggio 2004, n. 9456).

Ed ancora, qualora non sia avvenuta la contestazione immediata dell'infrazione, il termine di novanta giorni, previsto dall'art. 14, legge 24 novembre 1981, n. 689 per la notifica degli estremi della violazione, decorre dal com-

pimento dell'attività di verifica di tutti gli elementi dell'illecito, dovendosi considerare anche il tempo necessario all'amministrazione per valutare e ponderare adeguatamente gli elementi acquisiti e gli atti preliminari, quali le convocazioni di informatori, che non hanno sortito effetto (Cass. civ., sez. lav., 2 aprile 2014, n. 7681).

Si è poi soggiunto che il termine di centottanta giorni, previsto dall'art. 4, legge 23 dicembre 1986, n. 898, per la contestazione degli illeciti previsti dagli artt. 2 e 3 della medesima legge decorre, qualora non vi sia stata la contestazione immediata dell'infrazione, dalla data in cui l'autorità amministrativa ha completato l'attività intesa a verificare la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi della violazione; compete al giudice di merito valutare la congruità del tempo utilizzato per accertamento, in relazione alla maggiore o minore difficoltà del caso, con apprezzamento incensurabile in sede di legittimità, se correttamente motivato (Cass. civ., sez. II, 13 dicembre 2011, n. 26734).

Inoltre, in tema di sanzioni amministrative, al di fuori dell'ipotesi di connessione per pregiudizialità, disciplinata dall'art. 24, legge n. 689/1981, qualora gli elementi di prova di un illecito amministrativo emergano dagli atti relativi alle indagini penali, il termine stabilito dall'art. 14 della citata legge per la notificazione della contestazione decorre dalla ricezione degli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria all'autorità amministrativa, posto che, qualora fosse consentito agli agenti accertatori di contestare immediatamente all'indagato la violazione amministrativa, l'autorità giudiziaria non sarebbe messa in condizione di valutare se ricorra o meno la "vis attractiva" della fattispecie penale e, nel contempo, sarebbe frustrato il segreto istruttorio imposto dall'art. 329 c.p.p. (Cass. civ., sez. II, 5 novembre 2009, n. 23477; conf. ex multis, Cass. n. 7754/2010).

L'ipotesi dell'**art. 24 della legge n. 689/1981** prevede che:

"... qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato, e per questa non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il Giudice penale competente a conoscere del reato è pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa ...".

Se ricorre tale ipotesi, il verbale di cui all'art. 17 della legge n. 689/1981 è trasmesso, anche senza che si sia proceduto alla notificazione prevista dal secondo comma dell'art. 14, all'Autorità Giudiziaria competente per il reato, la quale, quando invia la comunicazione giudiziaria, dispone la notifica degli estremi della violazione amministrativa agli obbligati per i quali essa non è avvenuta. Dalla notifica decorre il termine per il pagamento in misura ridotta.

La connessione di cui parliamo si verifica, in genere, nei casi in cui coincidono parzialmente o totalmente i comportamenti ritenuti illeciti nell'ambito del diritto penale e in quello del diritto amministrativo.

Come è il caso, ad esempio, di "lesioni colpite" commesse per violazione di una norma del Codice della strada: eccesso di velocità, inosservanza di segnalazioni semaforiche, mancata precedenza, mancato arresto allo stop; ovvero del Codice della navigazione o del Codice della Nautica da diporto: omesso rispetto di distanze di sicurezza, e simili.

La connessione sopra descritta vale a spostare la competenza a favore del Giudice penale solo nel caso in cui non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta previsto dall'art. 16 della legge n. 689/1981.

Esiste, in genere, la fattispecie contemplata dall'art. 24 della legge n. 689/1981, qualora la cognizione di un illecito influisce sulla cognizione e prova di un altro illecito entrambi commessi in occasione di una infrazione attuata da un singolo soggetto attivo.

Quando si verifica tale connessione in quanto l'esistenza di un reato dipende dall'accertamento di una violazione non costituente reato (per esempio, illecito amministrativo), e per questa non sia effettuato il pagamento in misura ridotta, la competenza a decidere sulla violazione amministrativa, è attribuita al Giudice penale competente a conoscere del reato commesso.

A titolo di esempio, ci si potrà trovare in presenza di connessione allorché l'accertamento della violazione all'ordinanza relativa alla raccolta differenziata dei rifiuti (=illecito amministrativo) sia collegato alla concomitante circostanza della distruzione o deturpamento di bellezze naturali – art. 734 c.p. (=illecito penale).

In tale ipotesi il Giudice penale è competente a decidere anche sulla "violazione amministrativa connessa". Non è, pertanto, necessario che, al ricorrere di tale ipotesi, l'accertatore provveda ad eseguire nei modi rituali la contestazione o notifica dell'illecito amministrativo, il quale per effetto del richiamato art. 24, andrà segnalato unitamente al fatto penale, alla competente Procura della Repubblica presso il Tribunale.

Non appare poi possano sorgere particolari difficoltà attuative nel caso si debba operare contestualmente all'accertamento dell'illecito, anche il sequestro che, per effetto della connessione, dovrebbe riguardare esclusivamente l'aspetto penale piuttosto che quello amministrativo.

VIDEOSORVEGLIANZA E ATTIVITÀ DI POLIZIA

L'uso dei sistemi di videosorveglianza tra privacy e gestione operativa

- **Regolamenti, procedure e adempimenti**
- **Sistemi di analisi video, lettura targhe, fototrappole, body cam, droni**
- **Accertamento illeciti, attività di polizia giudiziaria e aspetti processuali**

Settembre 2022 - Codice 88.916.5931.6
F.to 17x24 - Pag. 272 - € 48.00

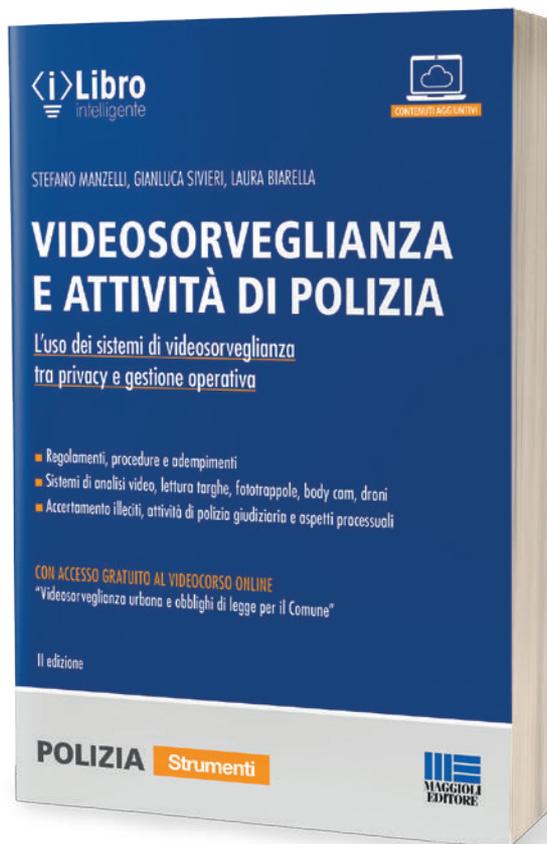
Lo scopo di questo manuale è quello di inquadrare operativamente l'uso corretto dei vari sistemi di videosorveglianza da parte delle forze di polizia e di analizzare le questioni giuridiche connesse al trattamento dei dati personali.

Sezioni dell'opera

- Videosorveglianza e protezione dei dati personali
- Adempimenti del Comune e della Polizia Locale
- Valutazione del rischio e la valutazione di impatto sulla protezione dei dati personali
- Sistemi di videosorveglianza nell'ambito della sicurezza urbana
- Videosorveglianza, attività di polizia giudiziaria e aspetti di rilievo processuale
- Videosorveglianza e accertamento di illeciti amministrativi
- Videosorveglianza in ambito condominiale
- Videosorveglianza domestica o privata
- Videosorveglianza nei luoghi di lavoro
- Videosorveglianza in ambito scolastico e nelle case di cura.

L'acquisto del volume include l'accesso alla sezione online contenente:

- modulistica in formato editabile;
- videocorso "Videosorveglianza urbana e obblighi di legge per il comune" e relativo materiale didattico.



iLibro

L'acquisto dell'opera include l'accesso alla versione digitale iLibro, che permette:

- la consultazione online;
- l'utilizzo del motore di ricerca per parola e concetti all'interno del volume;
- il collegamento diretto alla normativa (sempre aggiornata e in multivigenza), alla prassi e alla giurisprudenza citate nel testo.



STEFANO MANZELLI

Responsabile della protezione dei dati e consulente per gli enti locali e le forze di polizia in materia di sicurezza urbana integrata e videosorveglianza interforze.

GIANLUCA SIVIERI

Comandante di Polizia Locale.

LAURA BIARELLA

Avvocato del foro di Perugia e giornalista pubblicista, docente e autore giuridico.

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it

**MAGGIOLI
EDITORE**



FOCUS

CIRCOLAZIONE DI VEICOLI IN DISPONIBILITÀ DI AGENTI DIPLOMATICI, CONSOLARI E DEGLI APPARTENENTI ALLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

di Gianluca Fazzolari

Per quanto chiaro e comprensibile, il contenuto dell'articolo 131 del Codice della strada, espressamente dedicato agli agenti diplomatici esteri, ai soggetti ad essi equiparabili, ed ai veicoli muniti delle speciali targhe di riconoscimento suscita, talvolta, non poche perplessità negli operatori di polizia della mobilità rispetto alle immunità che caratterizzano i destinatari della norma.

IMMUNITÀ DIPLOMATICA

Le immunità diplomatiche si sostanziano nell'insieme di restrizioni all'esercizio delle prerogative statali, imposte dal diritto internazionale per permettere agli agenti diplomatici di esercitare liberamente le loro funzioni nello Stato che li ospita.

Le immunità diplomatiche si applicano sia ai capi missione sia al personale diplomatico delle missioni, nonché alle loro famiglie conviventi, e si sostanziano essenzialmente:

- nell'**inviolabilità personale**: l'agente diplomatico non può essere né arrestato né detenuto dallo Stato ospitante che, tra l'altro, deve proteggerlo, adottando misure preven-

tive e repressive, da qualunque attacco alla sua persona o ai suoi beni. A titolo di esempio, non si può procedere alla perquisizione sui capi e ministri di Stati esteri in visita ufficiale in Italia, su coloro che godono dell'immunità diplomatica o consolare come: i consoli ovvero gli agenti diplomatici e i corrispondenti delle missioni diplomatiche presso lo Stato italiano e la Santa Sede, con le loro famiglie e i membri ufficiali della missione.

- Nell'**inviolabilità domiciliare**: la sede della missione diplomatica e l'abitazione privata dell'agente diplomatico non possono essere violate. Pur restando territorio dello Stato accreditante, senza il consenso dell'agen-

te diplomatico, presso questi luoghi non può essere esercitato alcun atto di coercizione. A titolo di esempio, non si può procedere alla perquisizione nelle sedi degli agenti diplomatici accreditati presso lo Stato italiano o presso la Santa Sede.

- Immunità **dalla giurisdizione**: l'agente diplomatico non può essere tradotto davanti ad un tribunale, sia civile sia penale. Mentre l'immunità dalla giurisdizione penale è assoluta, quella civile conosce delle deroghe che riguardano tra l'altro le azioni reali e possessorie relative ad immobili situati sul territorio dello Stato, e le azioni relative ad una eventuale attività commerciale esercitata dal diplomatico.

- Immunità **fiscale**: trova applicazione esclusivamente alle imposte dirette personali.

Per i consoli vigono, di regola, immunità più ristrette.

Tutta la materia è disciplinata dalle Convenzioni sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari, e dei protocolli connessi, adottate a Vienna, rispettivamente il 18 aprile 1961 e il 24 aprile 1963, che sono state oggetto di ratifica nell'ordinamento della Repubblica Italiana con legge 9 agosto 1967, n. 804, pubblicata sul s.o. della G.U. n. 235 del 19 settembre 1967, cui, per spirito di sintesi, si rinvia per ogni ulteriore approfondimento.

CODICE DELLA STRADA: L'ART. 131

L'articolo 131, espressamente dedicato agli agenti diplomatici esteri ed ai veicoli muniti di speciali targhe di riconoscimento, si compone di cinque commi ed abbraccia un limitato segmento della circolazione stradale disciplinando:

- le violazioni alle disposizioni del codice stradale nazionale, quando commesse da agenti diplomatici e consolari accreditati in Italia, o da altre persone che, con riguardo a tali violazioni, godano, nei limiti previsti dalle nor-

me internazionali, delle immunità spettanti agli agenti suddetti (**comma 1**);

- l'immatricolazione delle autovetture e degli autoveicoli adibiti ad uso promiscuo appartenenti agli agenti diplomatici, agli agenti consolari di carriera e alle altre persone che godono delle immunità, assegnando speciali targhe di riconoscimento (**comma 2**);
- le violazioni alle disposizioni del codice stradale nazionale, quando commesse alla guida di veicoli muniti delle targhe speciali da soggetti diversi da quelli che godono, nei limiti previsti dalle norme internazionali, delle immunità spettanti agli agenti diplomatici e consolari accreditati in Italia di cui al comma 1 (**comma 3**);
- la validità delle speciali targhe di riconoscimento e delle carte di circolazione (**comma 4**);
- la restituzione delle speciali targhe di riconoscimento e delle carte di circolazione al momento in cui cessa lo status diplomatico di colui al quale il veicolo appartiene (**comma 4**);
- la reciprocità delle disposizioni salvo accordi speciali con le organizzazioni internazionali (**comma 5**).

Art. 131 – Agenti diplomatici esteri

1. Le violazioni alle disposizioni del presente codice commesse da agenti diplomatici e consolari accreditati in Italia, o da altre persone che, con riguardo a tali violazioni, godano, nei limiti previsti dalle norme internazionali, delle immunità spettanti agli agenti suddetti, sono segnalate dagli uffici o comandi dai quali dipendono coloro che le hanno accertate al Ministero degli affari esteri, per le comunicazioni da effettuarsi per via diplomatica.

2. Per le autovetture e gli autoveicoli adibiti ad uso promiscuo appartenenti agli agenti diplomatici, agli agenti conso-

lari di carriera e alle altre persone indicate nel comma 1, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su richiesta del Ministero degli affari esteri, rilascia ai sensi delle vigenti norme, previa visita e prova, quando prescritte, la carta di circolazione e provvede all'immatricolazione, assegnando speciali targhe di riconoscimento, nei tipi e nelle caratteristiche determinate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro degli affari esteri.

3. Le violazioni commesse alla guida di veicoli muniti delle targhe speciali di cui al comma 1 da soggetti diversi da quelli indicati nel comma 1 sono perseguite nei modi ordinari di legge, oltre alla segnalazione per via diplomatica nei confronti del titolare dell'autoveicolo.

4. La validità delle speciali targhe di riconoscimento e delle carte di circolazione rilasciate a norma del comma 2 scade al momento in cui cessa lo status diplomatico di colui al quale il veicolo appartiene. La relativa restituzione deve aver luogo non oltre il termine di novanta giorni dalla scadenza.

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano a condizione di reciprocità, salvo gli accordi speciali con le organizzazioni internazionali.

Con riguardo alle violazioni alle norme che regolamentano la circolazione stradale, il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), nel ricordare quanto disposto dall'articolo 41, paragrafo 1, della Convenzione di Vienna del 1968, circa il dovere del pieno rispetto delle leggi dello Stato accreditatario, attira in particolare modo l'attenzione sulle disposizioni vigenti in materia di circolazione stradale.

Sulla base del principio di reciprocità, e nei limiti

delle infrazioni stradali commesse nell'esercizio delle funzioni diplomatiche e consolari, il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale potrà prendere in considerazione le richieste di annullamento dei Processi Verbali di accertamento redatti dai vari Corpi di Polizia che gli perverranno notificati con Nota Verbale dalle Rappresentanze Diplomatiche.



RICORDA

Si fa presente che violazioni particolarmente gravi del Codice della strada che costituiscono pericolo per la sicurezza pubblica comportano il dovere del pagamento delle relative sanzioni e possono determinare, in caso di recidiva, anche l'annullamento delle targhe CDCC.

IMMATRICOLAZIONE CON TARGA CD - CC

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su richiesta del Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), provvede a rilasciare le targhe e le relative carte di circolazione per le autovetture:

- acquistate sul mercato nazionale in esenzione da Imposta sul Valore Aggiunto (IVA);
- acquistate e in provenienza da altro Stato membro dell'Unione europea;
- provenienti da Paesi extra U.E./S.E.E., in tale ricorrenza devono essere sottoposti a visita di collaudo da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ai fini della conformità ai requisiti imposti dalle norme unionali.

L'applicazione delle targhe avviene dopo la visita di collaudo che deve essere effettuata presso l'Ufficio della Motorizzazione Civile, Sede di Roma Sud, in Via del Fosso dell'Acqua Acetosa Ostiense, 9, 00143 Roma.

Si precisa che, ove venissero immatricolati con targa CD o CC autoveicoli non rispondenti alle direttive comunitarie di osservanza obbligatoria, ad

esempio sulle emissioni inquinanti, oppure sui sistemi di ritenuta, gli stessi non potranno successivamente essere immatricolati con targa nazionale.



RICORDA

In base alla normativa vigente (direttiva CEE98/14 CE art. 17.2 e art. 131 del Codice della Strada), non è possibile immatricolare con targa diplomatica le autovetture acquistate con procedura di "leasing".

Assicurazione obbligatoria per la R.C. Auto

Il rilascio delle targhe è subordinato alla stipulazione del contratto di assicurazione obbligatoria di responsabilità civile per danni a terzi, da rinnovarsi regolarmente durante tutta la missione in Italia. Pertanto, gli interessati, nel richiedere l'immatricolazione dell'autovettura, dovranno indicare anche la Società Assicuratrice e il numero della polizza.

Si fa presente che il mancato regolare rinnovo del contratto di Assicurazione comporta l'annullamento automatico della targa CD-CC dell'autovettura.

Tassa di possesso – esenzione

Le autovetture alle quali viene assegnata la targa CD-CC, sono autorizzate a circolare in esenzione dal pagamento della tassa di possesso. Per le autovetture munite di targa nazionale, gli interessati dovranno fare specifica richiesta di esenzione inviando, entro il 31 ottobre di ogni anno, l'elenco nominativo dei richiedenti, distinto per le Rappresentanze Diplomatiche e per le Rappresentanze Consolari, al Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale, Cerimoniale – Ufficio I, che ne interesserà gli altri Ministeri competenti.

Cessazione dalle funzioni

L'articolo 131, comma 4, prevede che *"la validità delle speciali targhe di riconoscimento e delle carte di circolazione rilasciate a norma del comma 2 sca-*

de al momento in cui cessa lo status diplomatico di colui al quale il veicolo appartiene", contemplando che la restituzione deve aver luogo non oltre il termine di novanta giorni dalla scadenza.

Sicché, in caso di cessazione delle funzioni sia del personale diplomatico-consolare che amministrativo e tecnico, le Rappresentanze Diplomatiche dovranno prontamente regolarizzare la posizione delle autovetture mediante:

- l'esportazione;
- la nazionalizzazione, se l'autovettura sarà lasciata sul territorio nazionale per la vendita (targhe CD-CC);
- il passaggio di proprietà ad altro personale avente diritto, per le autovetture con targa CD-CC e con targa nazionale vincolata.

In mancanza delle richieste summenzionate, il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale provvederà d'ufficio, entro 60 giorni dalla cessazione delle funzioni del personale sopra menzionato, a richiedere l'annullamento delle targhe, rendendo così abusiva l'eventuale circolazione delle vetture stesse sul territorio nazionale.

TARGHE DI RICONOSCIMENTO CD - CC

Il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 19 agosto 1995, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 294 del 18 dicembre 1995, individua e stabilisce le dimensioni ed il formato dei caratteri, alfabetici e numerici, delle targhe di riconoscimento, anteriori e posteriori, delle autovetture e degli autoveicoli adibiti ad uso promiscuo appartenenti agli agenti diplomatici, agli agenti consolari di carriera nonché alle persone che, nei limiti previsti dalle norme internazionali, godano delle immunità spettanti agli agenti suddetti.

Caratteristiche delle targhe CD, CC

Il fondo delle targhe le cui dimensioni sono pari a 340 x 109 mm, è bianco, il colore dei caratteri alfabetici è azzurro e quello dei caratteri nume-

rici, del marchio ufficiale della Repubblica italiana e della sigla "I" è nero.



Targhe "CD": se attribuite ad autovetture od autoveicoli ad uso promiscuo appartenenti ad agenti diplomatici nonché alle persone che, nei limiti previsti dalle norme internazionali, godano delle immunità spettanti agli agenti suddetti, in alto recano, il marchio ufficiale della Repubblica Italiana, ed un'ellisse su cui è stampata la sigla dello Stato italiano; seguono sotto, con progressione da sinistra verso destra, la sigla CD, quindi quattro caratteri numerici e due alfabetici. Fra la sigla CD, il gruppo numerico e quello alfabetico di chiusura della sequenza, sono presenti due punti del diametro di 7 mm di colore nero.

Targhe "CC": se attribuite ad autovetture od autoveicoli ad uso promiscuo appartenenti ad agenti consolari di carriera nonché alle persone che, nei limiti previsti dalle norme internazionali, godano delle immunità spettanti agli agenti suddetti, in alto recano, il marchio ufficiale della Repubblica Italiana, ed un'ellisse su cui è stampata la sigla dello Stato italiano; seguono sotto, con progressione da sinistra verso destra, la sigla CC, quindi quattro caratteri numerici e due alfabetici. Fra la sigla CC, il gruppo numerico e quello alfabetico di chiusura della sequenza, sono presenti due punti del diametro di 7 mm di colore nero.

I caratteri numerici presenti nelle targhe CD e CC assumono tutti i valori da zero a nove, se-

condo la progressione naturale da destra verso sinistra. Gli ultimi due caratteri alfabetici identificano lo Stato di appartenenza dell'agente diplomatico o del console o di chi gode delle immunità spettanti agli agenti suddetti, secondo un codice stabilito dalla Direzione generale della M.C.T.C. (oggi Direzione generale per la motorizzazione e per i servizi ai cittadini e alle imprese in materia di trasporti e navigazione), sentito l'ufficio cerimoniale diplomatico della Repubblica. I caratteri alfabetici utilizzabili sono esclusivamente quelli previsti nell'allegato n. 2 al decreto 19 agosto 1995, ossia:

A B C D E F G H J K L M N P R S T V W X Y Z

Rilascio

A norma dell'articolo 3 del d.m. 19 agosto 1995, le targhe di riconoscimento, anteriori e posteriori, delle autovetture e degli autoveicoli adibiti ad uso promiscuo appartenenti agli agenti diplomatici, agli agenti consolari di carriera nonché alle persone che, nei limiti previsti dalle norme internazionali, godano delle immunità spettanti agli agenti suddetti, sono rilasciate dall'ufficio provinciale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione di Roma, a seguito di richiesta avanzata dal Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale – Ufficio cerimoniale diplomatico della Repubblica – Ufficio I, da allegare alla domanda di rilascio di targa di riconoscimento unitamente alla certificazione di conformità o d'origine del veicolo. A seguito dell'esame della documentazione esibita, e dell'esito positivo della visita e prova quando prescritta, l'ufficio provinciale Motorizzazione Civile di Roma consegna le targhe richieste al predetto ufficio I, che ne curerà a sua volta la distribuzione agli interessati.

Installazione

Le modalità d'installazione delle targhe sono quelle previste dall'art. 259 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495: "Regolamento di esecuzione del Nuovo codice della strada". Le caratteristiche ed i requisiti

di idoneità per l'accettazione delle targhe stesse sono quelli individuati nell'art. 260 e nel disciplinare tecnico di cui all'appendice XIII al titolo III del regolamento stesso.

TARGHE DI RICONOSCIMENTO UN, UNP, UNT

Il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 19 agosto 1995, individua e stabilisce le dimensioni ed il formato dei caratteri, alfabetici e numerici, delle targhe di riconoscimento, anteriori e posteriori, degli autoveicoli in uso alle installazioni militari in Italia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e del personale ad esse addetto.

Caratteristiche delle targhe UN, UNP e UNT

Il fondo delle targhe le cui dimensioni sono pari a 340 x 109 mm, è bianco, il colore dei caratteri alfabetici è azzurro e quello dei caratteri numerici, del marchio ufficiale della Repubblica italiana e della sigla "I" è nero.



Targhe "UN" per autoveicoli intestati alle installazioni militari in Italia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: in alto recano, il marchio ufficiale della Repubblica Italiana, ed un'ellisse su cui è stampata la sigla dello Stato italiano; seguono sotto, con progressione da sinistra verso destra, la sigla UN, quindi tre caratteri numerici e due alfabetici. Fra la sigla UN, il gruppo numerico e quello alfabetico di chiusura della sequenza, sono presenti due punti del diametro di 7 mm di colore nero.

Targhe "UNP" per autoveicoli intestati al personale dipendente dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ed in servizio presso le installazioni militari in Italia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: in alto recano, il marchio ufficiale del-

la Repubblica Italiana, ed un'ellisse su cui è stampata la sigla dello Stato italiano; seguono sotto, con progressione da sinistra verso destra, la sigla UN, quindi tre caratteri numerici e due alfabetici. Fra la sigla UNP, il gruppo numerico e quello alfabetico di chiusura della sequenza, sono presenti due punti del diametro di 7 mm di colore nero.

Targhe "UNT" da utilizzare esclusivamente per il trasferimento di autoveicoli in uso alle installazioni militari in Italia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: in alto recano, il marchio ufficiale della Repubblica Italiana, ed un'ellisse su cui è stampata la sigla dello Stato italiano; seguono sotto, con progressione da sinistra verso destra, la sigla UN, quindi tre caratteri numerici e due alfabetici. Fra la sigla UNT, il gruppo numerico e quello alfabetico di chiusura della sequenza, sono presenti due punti del diametro di 7 mm di colore nero.

I caratteri numerici presenti nelle targhe UN, UNP e UNT assumono tutti i valori da zero a nove, secondo la progressione naturale da destra verso sinistra. Gli ultimi due caratteri alfabetici progressiscono in successione da destra verso sinistra, ciascuno avanzando ad ogni completamento della serie numerica. I caratteri alfabetici utilizzabili sono esclusivamente quelli previsti nell'allegato n. 4 al decreto 19 agosto 1995, ossia:

A B C D E F G H J K L M N P R S T V W X Y Z

Rilascio

A norma dell'articolo 3 del d.m. 19 agosto 1995, le targhe degli autoveicoli in uso alle installazioni militari in Italia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e del personale ad esse addetto sono rilasciate dagli uffici provinciali della motorizzazione civile, secondo le competenze territoriali stabilite dalla Direzione generale della M.C.T.C., oggi Direzione generale per la motorizzazione e per i servizi ai cittadini e alle imprese in materia di trasporti e navigazione.

Alla domanda di rilascio delle targhe in questione, a seguito di visita e prova quando prescritta, deve essere allegata la richiesta avanzata dal Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale – Ufficio cerimoniale diplomatico

della Repubblica – Ufficio I, nonché la certificazione di conformità o d'origine del veicolo.

Installazione

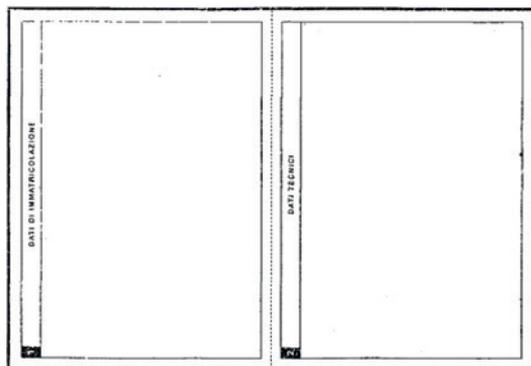
Le modalità d'installazione delle targhe sono quelle previste dall'art. 259 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495: "Regolamento di esecuzione del Nuovo codice della strada". Le caratteristiche ed i requisiti di idoneità per l'accettazione delle targhe stesse sono quelli individuati nell'art. 260 e nel disciplinare tecnico di cui all'appendice XIII al titolo III del regolamento stesso.

CARTE DI CIRCOLAZIONE E AUTORIZZAZIONI

Modello delle carte di circolazione per i veicoli targati CD e CC



Mod. MC 804/AD recto



Mod. MC 804/AD verso

L'articolo 1 del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 3 febbraio 1997, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 40 del 18 febbraio 1997, individua e stabilisce le caratteristiche e il modello delle carte di circolazione delle autovetture e degli autoveicoli ad uso promiscuo appartenenti agli agenti diplomatici e consolari, individuati dalle targhe con sigla "CD" per i veicoli di agenti diplomatici e dalle targhe con sigla "CC" per i veicoli di agenti consolari.

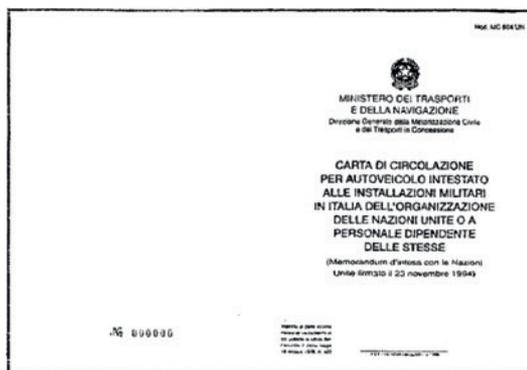
Le carte di circolazione dovranno essere stampate utilizzando un supporto avente le seguenti caratteristiche dimensionali e tecniche:

- ✓ altezza mm 160, larghezza mm 229;
- ✓ carta con filigrana riportante in chiaro dei volanti a tre razze stilizzati del diametro di mm 40;
- ✓ inchiostro di colore **marrone** per le diciture fisse e per il fondino interno antifalsificazione.

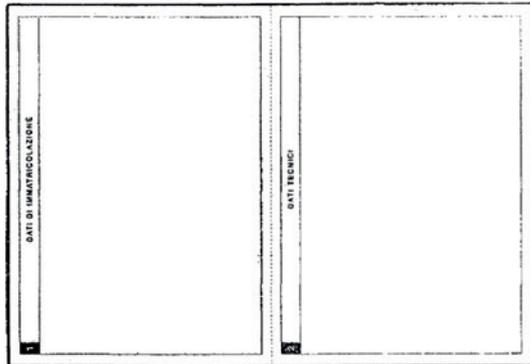
Le carte di circolazione stampate sul supporto descritto nell'articolo 1 saranno utilizzate:

- per i veicoli appartenenti ad agenti consolari, a partire dall'entrata in vigore del presente decreto;
- per i veicoli appartenenti ad agenti diplomatici, all'esaurimento delle scorte dei supporti della "carta di circolazione per veicolo di agente diplomatico".

Modello delle carte di circolazione per i veicoli targati UN e UNP



Mod. MC 804/UN recto



Mod. MC 804/UN verso

L'articolo 1 del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 3 febbraio 1997, individua e stabilisce le caratteristiche e il modello delle carte di circolazione degli autoveicoli in uso alle installazioni militari in Italia ed al personale addetto appartenente all'Organizzazione delle nazioni unite, individuati dalle targhe con sigla "UN" per gli autoveicoli intestati alle installazioni militari e dalle targhe con sigla "UNP" per i veicoli intestati al personale addetto.

Le carte di circolazione dovranno essere stampate utilizzando un supporto avente le seguenti caratteristiche dimensionali e tecniche:

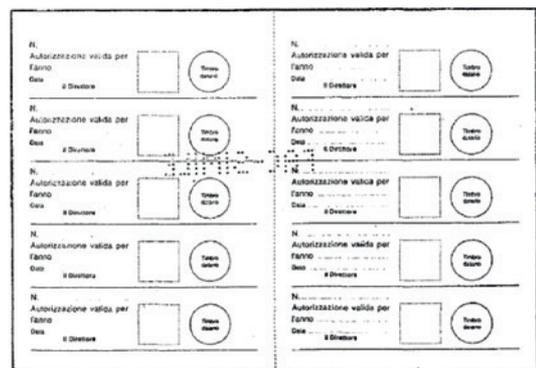
- ✓ altezza mm 160, larghezza mm 229;
- ✓ carta con filigrana riportante in chiaro dei volanti a tre razze stilizzati del diametro di mm 40;
- ✓ inchiostro di colore rosso bordò per le diciture fisse e per il fondino interno antifalsificazione.

Le carte di circolazione stampate sul supporto descritto nell'articolo 1 saranno utilizzate a partire dall'entrata in vigore del citato decreto.

Modello delle autorizzazioni alla circolazione per i veicoli targati UNT



Mod. MC 856/UN recto



Mod. MC 856/UN verso

L'articolo 1 del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 3 febbraio 1997, individua e stabilisce le caratteristiche e il modello delle autorizzazioni per la circolazione di trasferimento degli autoveicoli in uso alle installazioni militari dell'ONU, individuati dalle targhe con sigla "UNT".

Le autorizzazioni dovranno essere stampate utilizzando un supporto avente le seguenti caratteristiche dimensionali e tecniche:

- ✓ altezza mm 160, larghezza mm 229;
- ✓ carta con filigrana riportante in chiaro dei volanti a tre razze stilizzati del diametro di mm 40;
- ✓ inchiostro di colore rosso bordò per le dici-

ture fisse e per la banda trasversale riportata sulla prima facciata, e di **colore grigio** per il fondino interno antifalsificazione.

Le autorizzazioni stampate sul supporto descritto nell'articolo 1 saranno utilizzate a partire dall'entrata in vigore del citato decreto.

CONTRASSEGNO CORPO CONSOLARE

Il decreto del Ministro degli affari esteri 20 giugno 2005, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 171 del 25 luglio 2005, disciplina l'uso dei contrassegni «CC» rilasciati per le autovetture dei Consoli onorari in Italia, e ne individua le caratteristiche e il modello.

Finalità del rilascio

Ai soli fini di riconoscimento e di identificazione e limitatamente all'espletamento delle funzioni d'ufficio, ad un unico veicolo in dotazione al Console onorario viene rilasciato, a richiesta, uno speciale contrassegno.

Caratteristiche del contrassegno

Tale contrassegno, realizzato dal Poligrafico dello Stato, è ovale, in alluminio anodizzato di cm 8 di larghezza e cm 13 di lunghezza, con l'iscrizione «Corpo Consolare» in alto, l'emblema della Repubblica al centro, il numero e la qualifica console onorario in basso ed in nero, le lettere «CC» al centro, in rosso.



Apposizione del contrassegno

Il contrassegno, con predisposti fori laterali per

il fissaggio, deve essere apposto vicino alla targa, davanti e dietro.

Rilascio del contrassegno

Il cerimoniale diplomatico della Repubblica è autorizzato a rilasciare ai consoli onorari in Italia muniti di exequatur contrassegni conformi al modello individuato dal d.m. 20 giugno 2005, opportunamente numerati. Di tale numerazione il cerimoniale terrà apposita registrazione; la consegna del contrassegno ai consoli onorari avverrà per il tramite delle rispettive ambasciate che hanno sede in Roma.

Cessazione dalle funzioni consolari

Il cerimoniale diplomatico della Repubblica è incaricato del ritiro dei summenzionati contrassegni, allorché le persone, alle quali essi sono stati consegnati, cessano, per qualsiasi ragione, dall'esercizio delle funzioni consolari ovvero ne sono sospesi.

PATENTI DI GUIDA

Gli Agenti Diplomatici, gli Agenti Consolari di carriera e i membri delle Organizzazioni Internazionali, nonché i membri del personale amministrativo e tecnico gli impiegati consolari che non siano cittadini italiani e non siano permanentemente residenti in Italia, potranno avvalersi della seguente normativa in materia di patente di guida.

I conducenti, che non abbiano la residenza anagrafica in Italia, muniti di patenti di guida o di permesso internazionale rilasciato da uno Stato estero possono guidare in Italia autoveicoli e motoveicoli delle stesse categorie per le quali è valida la loro patente o il loro permesso.

Qualora la patente o il permesso internazionale non siano conformi ai modelli stabiliti nelle Convenzioni Internazionali (Convenzione di Vienna del 1968 ovvero Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 1980), devono esse-

re accompagnati da una traduzione ufficiale in lingua italiana o da un documento equipollente. I conducenti muniti di patenti di guida rilasciate da uno Stato estero qualora assumano la residenza anagrafica (o domicilio) in Italia, per poter continuare a guidare, devono chiedere ed ottenere la patente di guida italiana rivolgendosi all'Ufficio Motorizzazione Civile competente. Ciò vale anche per il personale delle Rappresentanze Diplomatiche e Consolari e degli Organismi Internazionali che intendesse convertire la propria patente di guida in quella italiana.

CARTE D'IDENTITÀ

Il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale rilascia agli Agenti Diplomatici e Consolari, ai Funzionari delle Organizzazioni Internazionali ed al personale tecnico-amministrativo una carta d'identità speciale, attraverso la quale gli organi di controllo riconoscono la funzione che viene esercitata e il relativo status associato all'incarico ricoperto comprensivo delle immunità di cui godono.

Agenti Diplomatici e Consolari, Funzionari delle Organizzazioni Internazionali, personale tecnico-amministrativo

Gli Agenti Diplomatici e gli Agenti Consolari, i Funzionari delle Organizzazioni Internazionali, il personale tecnico-amministrativo, compresi i familiari conviventi e a carico (coniugi e figli fino ad un massimo di 26 anni, a condizione di reciprocità), hanno diritto alla carta d'identità, che esime il titolare dalla richiesta di permesso di soggiorno.

Le carte di identità devono essere richieste all'Ufficio II del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica presso il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale entro 30 (trenta) giorni dall'ingresso dell'interessato in Italia. Il formulario per farne richiesta dovrà essere compilato on-line da parte dell'Ambasciata o dell'Organizzazione internazionale sul sito

internet riservato del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica presso il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale, allegando in formato digitale la foto del richiedente, la scansione del suo passaporto e la scansione della Nota Verbale di richiesta.

Quest'ultima deve poi essere inviata anche in formato cartaceo.

La richiesta di rinnovo della carta deve pervenire nei 30 giorni precedenti alla data di scadenza della carta da rinnovare. Trascorsi 30 giorni dalla scadenza della carta, non sarà più possibile procedere al rinnovo diretto della stessa. Né richiedere esenzioni per il suo titolare.

Alla cessazione delle funzioni dell'Agente Diplomatico, Agente Consolare, Funzionario delle Organizzazioni Internazionali, personale tecnico-amministrativo, la Rappresentanza o l'Organizzazione Internazionale deve darne comunicazione con Nota Verbale al Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale, allegando obbligatoriamente in restituzione la carta d'identità e specificando la relativa data di partenza dall'Italia.

Qualora non venga restituita la carta d'identità del funzionario partente, il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale si riserva di non emettere la carta d'identità per il suo successore, fino ad avvenuta restituzione.

Personale di servizio e privato al seguito

Anche al personale di servizio delle Rappresentanze ed al personale privato al seguito, ove regolarmente accreditati o notificati in Italia e purché assunti all'estero, viene rilasciata una carta d'identità. Il relativo nucleo familiare è invece soggetto alle leggi italiane sull'immigrazione.

Si ammettono fino ad un massimo di 3 (tre) membri del personale privato al seguito di un Capo Missione e 1 (uno) per ciascun membro della Rappresentanza avente status diplomatico, a condizione di reciprocità.

Entro 8 (otto) giorni dalla data della loro assunzione, la Rappresentanza deve chiedere al Mini-

stero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale, con Nota Verbale, la carta d'identità da rilasciare al lavoratore assunto. Ove il personale per il quale è stato rilasciato un visto rinunci a venire in Italia, deve esserne data immediata comunicazione all'Ambasciata che ha rilasciato il visto e al Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale. In caso contrario, il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale si riserva di non ammettere l'ingresso in Italia di altri domestici per il funzionario responsabile.

Se la persona, per la quale è stato richiesto il visto e sia giunta in Italia, non viene regolarizzata dalla Rappresentanza entro i prescritti 8 (otto) giorni, il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale si riserva di non emettere in suo favore la carta d'identità con conseguente obbligo di lasciare il territorio nazionale.

La richiesta della carta d'identità va effettuata per il tramite del sito internet riservato del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica presso il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale.

La documentazione da allegare alla richiesta è costituita dai seguenti atti:

- copia del passaporto;
- copia del modello UNILAV, per il personale di servizio delle Rappresentanze;
- copia della denuncia di rapporto lavoro domestico attestante l'avvenuta presa in carico della comunicazione di assunzione, per il personale privato al seguito dei membri delle Rappresentanze;
- documentazione attestante la posizione previdenziale e sanitaria del lavoratore, secondo quanto previsto dalla Disciplina sul lavoro dipendente presso le Rappresentanze diplomatiche in Italia;
- documentazione attestante l'avvenuto pagamento del contributo annuale previsto dal Servizio Sanitario Nazionale italiano per l'anno solare di riferimento oppure, in caso di polizza assicurativa privata, della quota

annuale prevista dalla compagnia assicurativa privata prescelta per l'anno solare di riferimento;

- dichiarazione della Rappresentanza che garantisce, per i lavoratori extra-comunitari, il rientro in patria del lavoratore assunto alla cessazione delle sue funzioni, accollandosi i relativi oneri.

La carta d'identità ha valore di 1 (uno) anno solare, coincidente col periodo di copertura sanitaria ed è rinnovabile alla sua scadenza.

La carta d'identità costituisce un documento di identificazione per i lavoratori che abbiano la cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione Europea. Essa esime dal permesso di soggiorno i lavoratori di cittadinanza extra UE, limitatamente al periodo di impiego.

Pertanto il personale assunto all'estero, al termine del rapporto di lavoro, non avrà più titolo per soggiornare nel territorio italiano.

Il personale privato al seguito dei membri della Rappresentanza è tenuto a ritirare personalmente la carta d'identità presso l'Ufficio II del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica. All'atto del rilascio, il Ministero degli affari esteri consegna loro altresì un vademecum sui diritti e i doveri riconosciuti al lavoratore dipendente in Italia.

Il rinnovo della carta di identità deve essere richiesto con Nota Verbale della Rappresentanza all'Ufficio II del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, entro 30 (trenta) giorni precedenti alla scadenza della carta da rinnovare. In allegato dovrà prodursi l'attestazione di avvenuto pagamento del contributo annuale richiesto dal Servizio Sanitario Nazionale italiano per l'anno solare utile al rinnovo della suddetta carta oppure, in caso di polizza assicurativa privata, della quota annuale prevista dalla compagnia assicurativa privata prescelta per l'anno solare utile al rinnovo della suddetta carta.

Qualora non venga dimostrato il versamento ininterrotto dei contributi previdenziali ed assistenziali, la carta d'identità non potrà essere rinnovata.

Entro 30 (trenta) giorni dalla data di cessazione delle funzioni del lavoratore, la Rappresentanza deve darne comunicazione con Nota Verbale al Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale, allegando 2 (due) copie del modello CF (notifica di cessazione dalle funzioni) e restituendo obbligatoriamente la sua carta d'identità, specificando la data di partenza dall'Italia. In caso di mancata partenza del lavoratore o della mancata restituzione della sua carta d'identità, il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale si riserva la facoltà di non autorizzare l'ingresso di ulteriore personale estero per i funzionari della Rappresentanza in questione.

Terminato il rapporto di lavoro del lavoratore privato al seguito, il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale consente la riassunzione del lavoratore medesimo presso altri membri del personale di Rappresentanze estere con le garanzie e gli obblighi relativi al precedente rapporto di lavoro.

Nel caso in cui il lavoratore al seguito si renda irreperibile, il datore di lavoro deve farne immediata denuncia presso le Autorità di polizia italiane.

La Rappresentanza è tenuta a darne tempestiva comunicazione con Nota Verbale, allegando la denuncia in originale per l'annullamento della relativa carta d'identità.

Nel ricordare che tale personale giunge in Italia sotto diretta responsabilità del funzionario che lo assume, il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale si riserva la facoltà di non autorizzare l'ingresso di ulteriore personale estero per i funzionari della Rappresentanza in questione.

Consoli onorari

Come avviene per tutto il personale accreditato delle Rappresentanze diplomatiche in Italia, il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale rilascia al Console onorario di uno Stato estero una carta d'identità speciale. La stessa è il documento col quale si riconosco-

no la funzione in materia consolare che viene esercitata dal Console onorario e il relativo status associato all'incarico ricoperto.

La carta d'identità speciale, rilasciata sulla base della normativa Schengen, attesta la qualifica del titolare dell'Ufficio consolare onorario e menziona le immunità previste dalla Convenzione di Vienna di cui questi gode nell'esercizio delle funzioni sovrane al quale è preposto. Tale carta, pur non costituendo un documento di viaggio, ha valore di documento d'identificazione, utilizzabile a tutti gli effetti di legge.

Qualora il titolare sia straniero, la carta d'identità sostituisce il permesso di soggiorno, consentendo altresì, insieme ad un valido documento di viaggio, l'ingresso multiplo in territorio italiano e nell'area Schengen.

La carta d'identità consente il reingresso nell'area Schengen senza visto, qualora questo sia invece richiesto, purché esibita unitamente ad un valido documento di viaggio.

La Rappresentanza può chiedere, con Nota Verbale, al Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale, la carta d'identità da rilasciare al Console onorario, a seguito del rilascio del relativo exequatur.

La richiesta va effettuata attraverso il sito internet riservato del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica presso il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale.

La validità della carta d'identità rilasciata ai Consoli onorari è coincidente con quella dell'exequatur.

VEICOLO CON TARGA DIPLOMATICA RILASCIATA DA STATO ESTERO

Attraverso la circolare n. 300/A/5305/21/111/44 datata 31 maggio 2021, il Ministero dell'interno ha fornito alcuni chiarimenti operativi rispetto all'ipotesi di conduzione sul territorio nazionale da parte di cittadini ivi residenti di veicoli con targa diplomatica rilasciata da Stato estero.



Austria



Principato di Monaco



Repubblica di San Marino

Ad avviso del Dicastero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, si legge nella circolare in argomento, la circolazione sul territorio nazionale di veicoli dotati di targa diplomatica estera esula dal campo di applicazione del di-

vieto stabilito dall'art. 93, comma 1-bis, Codice della strada. (oggi art. 93-bis), ancorché gli stessi siano condotti da cittadini residenti in Italia, ciò in quanto si tratta di targhe rilasciate a determinati soggetti in ragione dello specifico status posseduto e dei relativi privilegi e immunità di cui godono.

A fronte di quanto precede, si ritiene che la circolazione di tali veicoli non può essere oggetto delle sanzioni previste dall'art. 93-bis Codice della strada, anche nell'ipotesi in cui siano condotti da persone residenti in Italia.

Pur garantendo la massima affidabilità riguardo al contenuto di quanto segue, l'autore non risponde dei danni derivanti dall'uso dei dati e delle notizie ivi contenute. Quanto segue rispecchia esclusivamente l'interpretazione dell'autore, e non impegna in modo alcuno l'Amministrazione dello Stato da cui dipende.

ILLECITI STRADALI E CONTENZIOSO

Prontuario per la gestione dei ricorsi con casi pratici svolti

Ottobre 2022 - Codice 88.916.5898.2
F.to 17x24 - Pag. 646 - € 73.00

Manuale pratico per la gestione dei ricorsi in materia di illeciti stradali davanti al Prefetto e al Giudice di pace, che mette a frutto la pluriennale esperienza "sul campo" dell'Autore, al fine di fornire uno strumento che possa concretamente coadiuvare e semplificare le attività di tutti coloro che, a vario titolo, sono chiamati ad occuparsi del contenzioso in materia di violazioni al codice della strada.

L'opera è composta da una prima parte che illustra e analizza sinteticamente i procedimenti del ricorso amministrativo e di quello giurisdizionale e da una seconda parte contenente le memorie per i casi statisticamente più ricorrenti, corredata da un poderoso prontuario per gestire il contenzioso, costituito da ben **222 casi pratici di ricorso** con le relative comparse di costituzione e di risposta adattabili alle varie casistiche operative.

Tutti i casi svolti, suddivisi in base alla materia trattata, sono riportati, in versione editabile, anche nella sezione online collegata al volume, in modo che possano essere facilmente ricercate **le risposte più adatte alle proprie specifiche esigenze**, compilando con esse lo schema di comparsa o di controdeduzione con una semplice operazione di "copia e incolla".



iLibro

L'acquisto dell'opera include l'accesso alla versione digitale iLibro



CONTENUTI AGGIUNTIVI

L'acquisto del volume include l'accesso alla sezione online contenente un formulario con 222 casi svolti di ricorso in formato editabile.



GIUSEPPE CARMAGNINI,

Responsabile dell'ufficio contenzioso e supporto giuridico della Polizia Municipale di Prato; autore di numerose pubblicazioni e docente in corsi di aggiornamento e convegni nazionali, è curatore del servizio Internet polizialocale.com

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it

**MAGGIOLI
EDITORE**



SCHEDE TECNICHE

LA COOPERAZIONE INCENTIVATA

Le opportunità per i Comuni di generare nuove entrate in bilancio, per effetto dell'attività di collaborazione nell'accertamento delle entrate erariali e contributive

di **Giustino Goduti**

Nell'ambito della riforma tributaria degli anni Settanta, il legislatore aveva già ipotizzato un coinvolgimento dei comuni nell'attività d'accertamento fiscale.

La scelta del legislatore era motivata dalla conoscenza capillare dei comuni della realtà sociale ed economica del proprio territorio e dal gran numero di atti e procedimenti amministrativi che sono trattati dagli uffici comunali.

Nella fattispecie, veniva indicata espressamente la loro partecipazione all'articolo 44, d.P.R. n. 600/1973.

Art. 44, D.P.R. n. 600/1973

Partecipazione dei comuni all'accertamento

I comuni partecipano all'accertamento dei redditi delle persone fisiche secondo le disposizioni del presente articolo e di quello successivo.

Gli uffici delle imposte devono trasmettere ai comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi:

1) entro il 31 dicembre dell'anno in cui sono pervenute, le copie delle dichiara-

zioni presentate dalle persone fisiche ai sensi dell'art. 2;

2) entro il 1° luglio dell'anno in cui scade il termine per l'accertamento, le proprie proposte di accertamento in rettifica o d'ufficio relative a persone fisiche, fatta eccezione per gli accertamenti integrativi o modificativi di cui al terzo comma dell'art. 43.

Il comune di domicilio fiscale del contribuente per il quale l'ufficio delle imposte ha comunicato proposta di accertamento ai sensi del comma precedente può proporre l'aumento degli imponibili, indicando, per ciascuna categoria di redditi, dati, fatti ed elementi rilevanti per la determinazione del maggiore imponibile e fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarla.

...Omissis...

Nello stesso periodo, il d.P.R. n. 605/1973, che introduceva nuovi strumenti di controllo fiscale del contribuente, come l'Anagrafe tributaria

e il codice fiscale, indicava all'articolo 9, quali soggetti era possibile accertare da parte dei comuni.

In particolare, era possibile comunicare una proposta di accertamento, secondo le modalità previste dall'articolo 44, d.P.R. n. 600/1973, relativamente a persone fisiche e soggetti diversi, che risiedono, possiedono beni o svolgono attività economica sul territorio comunale.

Art. 9, D.P.R. n. 605/1973

Segnalazioni di dati e notizie da parte dei comuni

I comuni possono segnalare all'anagrafe tributaria dati e notizie, desunti da fatti certi, indicativi di capacità contributiva delle persone fisiche che risiedono nei rispettivi territori, vi possiedono beni o vi svolgono attività economica.

I comuni possono altresì segnalare all'anagrafe tributaria dati e notizie relativi ai soggetti diversi dalle persone fisiche residenti, operanti od aventi beni nei rispettivi territori.

Nelle segnalazioni deve essere indicato il numero di codice fiscale dei soggetti ai quali i dati e le notizie si riferiscono. Qualora il numero di codice fiscale non sia noto al comune, devono essere indicati, per ciascun soggetto, gli elementi di cui il primo comma dell'art. 4.

Le modalità e i termini delle segnalazioni sono stabiliti con decreto del Ministro per le finanze.

Il decreto previsto dall'ultimo periodo dell'articolo 9 non fu però mai approvato e pertanto alla collaborazione dei comuni con l'Amministrazione finanziaria non venne dato alcun seguito concreto, anche perché si registrava l'assenza d'incentivi economici, poi introdotti soltanto anni dopo con il d.l. n. 203/2005.

Il tema della collaborazione dei comuni nell'ac-

certamento fiscale tornò nuovamente nell'agenda del legislatore che con l'approvazione del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, che introduceva all'articolo 83, commi 8 e 11, una partecipazione comunale nel "*Piano controlli straordinario accertamento sintetico*".

Art. 83, D.L. n. 112/2008

Efficienza dell'Amministrazione finanziaria

8. Nell'ambito della programmazione dell'attività di accertamento relativa agli anni 2009, 2010 e 2011 è pianificata l'esecuzione di un piano straordinario di controlli finalizzati alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche a norma dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.600, sulla base di elementi e circostanze di fatto certi desunti dalle informazioni presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria nonché acquisiti in base agli ordinari poteri istruttori e in particolare a quelli acquisiti ai sensi dell'articolo 32, primo comma, lettera f), del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.

... Omissis...

11. Ai fini della realizzazione del piano di cui al comma 8 ed in attuazione della previsione di cui all'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, i comuni segnalano all'Agenzia delle entrate eventuali situazioni rilevanti per la determinazione sintetica del reddito di cui siano a conoscenza.

Attraverso questo coinvolgimento veniva consentito ai comuni, d'adottare l'accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche, previsto dall'articolo 38, d.P.R. n. 600/1973, cioè di

determinare, attraverso presunzioni basate su indici legati ai redditi, patrimonio e spese, una capacità contributiva maggiore di quella fiscalmente dichiarata.

Lo stesso articolo 83, al comma 16, prevedeva una nuova attività di controllo delegata ai comuni, ricondotta ai cittadini iscritti nel Registro A.I.R.E. (Anagrafe Italiana dei Residenti Esteri), finalizzata a contrastare la fittizia emigrazione all'estero, delle persone fisiche.

Art. 83, D.L. n. 112/2008

Efficienza dell'Amministrazione finanziaria

16. Al fine di assicurare maggiore effettività alla previsione di cui all'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n.203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, i comuni, entro i sei mesi successivi alla richiesta di iscrizione nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero, confermano all'Ufficio dell'Agenzia delle entrate competente per l'ultimo domicilio fiscale che il richiedente ha effettivamente cessato la residenza nel territorio nazionale.

Per il triennio successivo alla predetta richiesta di iscrizione la effettività della cessazione della residenza nel territorio nazionale è sottoposta a vigilanza da parte dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, la quale si avvale delle facoltà istruttorie di cui al Titolo IV del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

Ulteriore provvedimento rilevante in materia di cooperazione fiscale è l'articolo 18, d.l. n. 78/2010.

Integrando il contenuto dell'articolo 44, d.P.R. n. 600/1973, introduceva una nuova collaborazione comunale, relativa al contrasto del lavoro sommerso.

Lo scopo era quello di collaborare nell'em-

sione delle situazioni evasive/elusive legate alle entrate contributive spettanti INPS.

Art. 18, D.L. n. 78/2010

Partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo

1. I Comuni partecipano all'attività di accertamento fiscale e contributivo secondo le disposizioni del presente articolo, in revisione del disposto dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e dell'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

Il successivo articolo 19 dello stesso decreto-legge introduceva una ulteriore forma di collaborazione legata all'emersione del reddito fondiario, appartenente agli immobili non registrati al catasto, c.d. *immobili fantasma*, consentendo ai comuni, per tali finalità, d'accedere gratuitamente all'Anagrafe Immobiliare Integrata.

Art. 19, D.L. n. 78/2010

Aggiornamento del catasto

1. A decorrere dalla data del 1° gennaio 2011 è attivata l'"Anagrafe Immobiliare Integrata", costituita e gestita dall'Agenzia del Territorio secondo quanto disposto dall'articolo 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, attivando le idonee forme di collaborazione con i comuni in coerenza con gli articoli 2 e 3 del proprio statuto.

2. L'accesso gratuito all'Anagrafe Immobiliare Integrata è garantito ai comuni sulla base di un sistema di regole tecnico-giuridiche emanate entro e non oltre sessanta giorni dal termine di cui al comma 1 con uno o più decreti del Ministro

dell'Economia e delle Finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.
...Omissis...

Attivazione della cooperazione fiscale e contributiva

La cooperazione fiscale e contributiva con i soggetti attivi dell'entrata erariale, si attiva aderendo ai protocolli d'intesa e di cooperazione informatica.

L'ultimo protocollo d'intesa nazionale è stato sottoscritto il 30 gennaio 2018, tra la Direzione Centrale Agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza, ANCI ed IFEL, della durata di tre anni, pertanto scaduto nel 2021.

È in fase di definizione un nuovo protocollo d'intesa aggiornato anche se è comunque possibile, da parte dei singoli enti locali, stipulare specifici protocolli di intesa a livello regionale o comunale con Agenzia entrate e Guardia di Finanza, così come hanno già fatto recentemente i comuni di Roma e Milano.

Con l'adesione ai protocolli d'intesa, sul portale gestito dall'Agenzia delle entrate, SIATEL Puntofisco, viene attivata l'area di cooperazione fiscale "*Segnalazioni ai comuni*", che consente d'inviare le segnalazioni qualificate riferite a possibili fenomeni di evasione/elusione delle entrate erariali e consultare l'anagrafe tributaria accedendo ad informazioni utili all'attività di contrasto riferita sia alla fiscalità locale che erariale.

Per quanto riguarda la collaborazione con INPS, sembra paradossale, ma dal 2010, anno nel quale il decreto-legge n. 78, consentiva questa forma di collaborazione, non è mai stato attivato un protocollo d'intesa con INPS.

Questa collaborazione consentirebbe, senza peraltro modificare le ordinarie attività comunali di controllo di polizia amministrativa, di avere sul territorio decine di migliaia di agenti di polizia locale di supporto all'Ispettorato Nazionale

del Lavoro, e per i comuni incamerare il previsto incentivo pari al 33% delle somme segnalate.

Gli incentivi previsti per la cooperazione fiscale e contributiva

Con l'obiettivo di coinvolgere maggiormente le amministrazioni locali nella collaborazione con il fisco, si giunse all'approvazione del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, che all'articolo 1, introduceva per la prima volta, una quota d'incentivo premiale per i comuni pari al 30%, poi incrementata dall'articolo 18, d.l. n. 78/2010, al 33% delle somme riscosse a titolo definitivo.

Art. 1, D.L. n. 203/2005

Partecipazione dei comuni al contrasto all'evasione fiscale

1. Per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, in attuazione dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, i comuni hanno titolo ad una quota di partecipazione all'accertamento fiscale pari al 33 per cento delle somme riscosse a titolo definitivo relative a tributi statali.

...Omissis...

La quota incentivante veniva nuovamente innalzata dall'articolo 2, comma 10, lettera b), d.lgs. n. 23/2011, al 50% delle maggiori somme, relative a tributi erariali, segnalate dal comune.

Art. 2, D.lgs. n. 23/2011

Devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare

10. In ogni caso, al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione dei

comuni all'attività di accertamento tributario:

... Omissis ...

b) è elevata al 50 per cento la quota dei tributi statali riconosciuta ai comuni ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e successive modificazioni. La quota del 50 per cento è attribuita ai comuni in via provvisoria anche in relazione alle somme riscosse a titolo non definitivo. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità di recupero delle somme attribuite ai comuni in via provvisoria e rimborsate ai contribuenti a qualunque titolo;

... Omissis ...

Il decreto utilizzando l'impropria locuzione "*anche a titolo non definitivo, salvo conguaglio*", determinava il versamento dell'incentivo pari al 50% delle somme segnalate dai comuni, a prescindere dall'effettivo incasso definitivo, somme che poi dovevano essere eventualmente restituite al contribuente, in caso di positiva conclusione di contenzioso tributario.

Questa particolare condizione venne in seguito risolta dal decreto MEF, 8 marzo 2013, rubricato "*Disciplina delle modalità di recupero delle somme corrisposte ai comuni in via provvisoria e successivamente rimborsate ai contribuenti*", che stabiliva una compensazione tra le somme che il cittadino, come soggetto passivo dell'imposizione locale deve al comune e le somme da restituire al contribuente.

Successivamente a questa quota strutturale, si sono susseguiti **provvedimenti che hanno elevato l'incentivo fino al 100%** delle somme segnalate dal comune, per determinate annualità:

- l'articolo 1, comma 12-bis, legge n. 148/2011, per il triennio 2012/2014;

- l'articolo 10, comma 12-duodecies, d.l. n. 192/2014, per il triennio 2015/2017;
- l'articolo 4, comma 8-bis, d.l. n. 193/2016, per il biennio 2018/2019;
- l'articolo 34, d.l. n. 124/2019, fino al 2021.

Allo stato attuale non essendo intervenute ulteriori proroghe dell'incentivo temporaneamente elevato al 100%, la quota strutturale è ricondotta al 50% delle somme segnalate (articolo 2, comma 10, lettera b, d.lgs. n. 23/2011).

Il medesimo articolo al comma 10, lettera a) e 12, assicurava poi al comune il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili fantasma, elevando le sanzioni previste per l'omesso accatastamento e destinando il 75% dei proventi al comune dov'è ubicato l'immobile.

Art. 2, D.lgs. n. 23/2011

Devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare

10. In ogni caso, al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario:

a) è assicurato al comune interessato il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto;

... Omissis ...

12. A decorrere dal 1° maggio 2011, gli importi minimo e massimo della sanzione amministrativa prevista per l'inadempienza degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del territorio degli immobili e delle variazioni di consistenza o di destinazione dei medesimi previsti, rispettivamente, dagli articoli 28 e 20 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, sono quadruplicati; il 75 per cento dell'importo delle sanzioni irrogate a decorrere dalla predetta data è devoluto al comune ove è ubicato l'immobile interessato.

Per quanto riguarda il contrasto al lavoro sommerso occorre sottolineare che avendo l'articolo 18, d.l. n. 78/2010, revisionato l'articolo 44, d.P.R. n. 600/1973, introducendo anche l'accertamento della componente contributiva INPS, per questo tipo di collaborazione, il comma 5, punto 1, prevede come incentivo per i comuni il 33% delle somme riscosse a titolo definitivo.

Art. 18, D.L. n. 78/2010

Partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo

5. All'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:
"1. Per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa, la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale e contributivo è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 33 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso";
... Omissis ...

In tema d'incentivo, c'è ancora da segnalare la possibilità offerta dall'articolo 1, comma 1091, legge n. 145/2018, che consente di destinare il 5% delle risorse recuperate dalle attività di recupero dell'evasione IMU, TARI, con riferimento alle attività connesse alla partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali e dei contributi sociali non corrisposti, al trattamento accessorio del personale dipendente.

Art. 1, L. n. 145/2018

1091. Ferme restando le facoltà di regolamentazione del tributo di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono, con proprio regolamento, prevedere che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'imposta municipale propria e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5 per cento, sia destinato, limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

La quota destinata al trattamento economico accessorio, al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a carico dell'amministrazione, è attribuita, mediante contrattazione integrativa, al personale impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate, anche con riferimento alle attività connesse alla partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali e dei contributi sociali non corrisposti, in applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248. Il beneficio attribuito non può superare il 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo individuale.

La presente disposizione non si applica qualora il servizio di accertamento sia affidato in concessione.

La possibilità di destinare l'incentivo, che peraltro non può superare il 15% del trattamento tabellare annuo lordo, è **legata ad una serie di condizioni**:

1. l'approvazione d'idoneo regolamento comunale che disciplini l'assegnazione ai settori che collaborano al raggiungimento degli obiettivi delle entrate;
2. il bilancio comunale approvato nei termini del 31 dicembre dell'anno precedente;
3. il servizio di accertamento non deve essere affidato in concessione.

Provvedimenti e circolari dell'Agenzia delle entrate

Per rendere attuabile concretamente la cooperazione fiscale con i comuni, l'Agenzia delle entrate, attraverso provvedimenti e circolari, ha fornito indicazioni ai comuni circa la collaborazione istituzionale.

Di seguito sono riportati, in ordine cronologico, i documenti maggiormente rilevanti con una estrema sintesi dei contenuti utili alla collaborazione dei comuni.

Il testo integrale dei documenti è possibile scaricarlo dal sito istituzionale dell'Agenzia delle entrate, al link:

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/normativa-e-prassi/circolari>

Provvedimenti del Direttore Agenzia entrate

Prot. 187461, 3 dicembre 2007 – Modalità di partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento.

- Criteri e modalità di partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale, con gli ordinari cinque ambiti d'intervento.
- Definizione di segnalazione qualificata: "*posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi*".

- L'attività di accertamento fiscale deve essere compiuta "*nell'ambito dell'ordinario contesto operativo di svolgimento delle proprie attività istituzionali*", pertanto senza ulteriori aggravii di risorse per gli enti collaboranti.

Prot. 175466, 26 novembre 2008 – Modalità tecniche di trasmissione.

- Modalità di trasmissione telematica delle segnalazioni qualificate, attraverso l'area «*Segnalazioni ai comuni*», su SIATEL Puntofisco,
- Tempistica di inoltro della segnalazione qualificata dei comuni, entro e non oltre il giorno 30 giugno dell'anno nel quale l'accertamento della relativa entrata decade.

Prot. 24114, 27 febbraio 2012 – Nuovi ambiti di intervento e autorità competenti.

Prot. 78785, 29 maggio 2012 – Attivazione delle procedure di cooperazione telematica dopo richiamo del Garante privacy.

- Diversa procedura di inoltro delle segnalazioni qualificate suddivise in Agenzia entrate, Guardia di finanza su SIATEL Puntofisco, Agenzia delle entrate – Territorio su Portale dei Comuni e INPS & i Comuni per le entrate contributive
- Introdotti due nuovi ambiti di intervento dei comuni, in materia di contrasto al lavoro nero ed immobili fantasma.

Circolari dell'Agenzia entrate

9 aprile 2009, n. 13/E – Prevenzione e contrasto dell'evasione – Anno 2009 – Indirizzi operativi.

- Piano straordinario di controlli accertamento sintetico triennio 2009/2011, nel quale vengono coinvolti anche i comuni.
- Nuova attività di controllo dei comuni in materia di fittizie residenze all'estero delle persone fisiche, che hanno dichiarato

di essersi trasferite e iscritte AIRE a partire dal 1° gennaio 2006.

15 febbraio 2011, n. 4/E – D.L. n. 78/2010, commento alle novità fiscali.

- Nuovi ambiti di partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo, di cui agli articoli 18 e 19, d.l. n. 78/2010.
- Attività d'integrazione delle informazioni a carico dei contribuenti residenti nel comune, destinatari di avviso d'accertamento sintetico, di cui all'articolo 18, commi 2 e 4 e articolo 44, d.P.R. n. 600/1973.

28 aprile 2016, n. 16/E – Prevenzione e contrasto all'evasione – Indirizzi operativi.

- Nel coordinamento con altri enti, si sottolinea la necessità di mantenere e sviluppare in maniera strutturata i rapporti di collaborazione e coordinamento tra l'Agenzia delle entrate e gli altri soggetti istituzionali ed enti territoriali, per individuare le strategie comuni di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali attraverso un costante scambio di dati ed informazioni e per selezionare con sempre maggiore tempestività ed efficacia situazioni potenzialmente a rischio. In particolare, si continuerà a promuovere la collaborazione dei comuni all'attività di contrasto all'evasione fiscale con appositi accordi convenzionali, i quali prevedono l'invio all'Agenzia delle entrate di segnalazioni "qualificate".

Gli ambiti d'intervento dei comuni

La concreta attuazione della collaborazione dei comuni all'accertamento fiscale avveniva con l'approvazione dei provvedimenti direttoriali predetti. In particolare, il Provvedimento dell'Agenzia delle entrate, n. 187461/2007, individuava **cinque ambiti di intervento**.

1. Commercio e professioni
2. Urbanistica e territorio
3. Proprietà edilizie e patrimonio immobiliare
4. Residenze fittizie estere
5. Beni a capacità contributiva.

Il successivo Provvedimento dell'Agenzia delle entrate, n. 78785/2012, aggiungeva **due ulteriori ambiti**:

6. Emersione degli immobili non registrati al catasto
7. Contrasto al lavoro sommerso.

Il ruolo della Polizia locale

Un valore aggiunto nell'organizzazione dei processi comunali che attraversano l'accertamento delle entrate, è quello del coinvolgimento del personale di Polizia locale.

Una scelta è strategica per diversi specifici fattori:

- la possibilità di sfruttare le qualifiche giuridiche per accedere agevolmente nelle attività produttive ed i locali sottoposti ad imposizione;
- l'esperienza e la conoscenza capillare del territorio, con particolare riferimento all'attività di polizia amministrativa e di vigilanza edilizia, che sono fortemente rilevanti in materia tributaria;
- l'attività di polizia stradale, può evidenziare elementi informativi che hanno rilevanza tributaria, sia rispetto alle entrate locali (tributi minori) che nell'attività di cooperazione fiscale (residente fittizie estere e capacità contributiva).

Conclusioni

Molti bilanci comunali languono per la mancanza di disponibilità finanziarie adeguate a coprire i costi per la gestione del governo locale e l'erogazione dei servizi al cittadino.

La grande rivoluzione generata dalla diversa

architettura di fiscalità locale, introdotta dalla legge-delega n. 42/2009, da un lato concedeva agli enti locali una nuova autonomia finanziaria e impositiva, ma interrompeva la politica economica pubblica, basata sulla finanza derivata. I Comuni hanno dovuto quindi improvvisamente rispondere direttamente alle proprie necessità, attraverso risorse proprie, assumendosi direttamente la responsabilità sugli impegni di spesa e servizi resi alla collettività.

In questo fosco quadro occorre poi considerare i nuovi principi di contabilità finanziaria e competenza finanziaria potenziata, introdotti dal d.l. n. 118/2011 e d.lgs. n. 126/2014, che hanno impedito di drogare i bilanci locali, inserendo nelle poste attive, le somme collegate ai *residui attivi*, cioè a somme accertate, che con difficoltà vengono poi riscossi effettivamente dai comuni. Inoltre, le passate politiche di spending review e di blocco degli aumenti sui tributi propri e sul-

le addizionali comunali, hanno creato ancora maggiori problemi alle risorse complessive degli enti locali.

Pertanto, oggi le scelte che possono operare gli enti territoriali sono quella di ridurre la qualità o la quantità dei servizi erogati o in alternativa, incentivare la lotta ai fenomeni evasivi/elusivi.

A mio parere quest'ultima appare una scelta obbligata, considerate le alte percentuali di tax gap che si registrano anche a livello locale, ma anche e soprattutto la possibilità per i comuni di percepire i diversi incentivi previsti dall'ordinamento.

Una scelta che peraltro non soltanto garantisce un più ampio respiro alle asfittiche casse comunali, ma contribuisce a rendere l'azione della pubblica amministrazione più giusta ed equa, accrescendo il consenso sociale, potendo utilizzare tali risorse aggiuntive per gli strumenti di welfare o per ridurre le aliquote dei tributi locali.

EDUCAZIONE STRADALE

PER POLIZIA LOCALE

TUTTE LE SOLUZIONI ORIGINALI DI TOCCAFONDI MULTIMEDIA

1 PERCHÈ FARLA

- È bello stare con i ragazzi
- È bello essere riconosciuti e salutati per strada
- Si riempie un “vuoto” educativo per la fascia di età più ricettiva (5-13 anni)
- È un **GRANDE INVESTIMENTO** per il futuro
- È un **GRANDE RITORNO IMMEDIATO** di simpatia e vicinanza per la Polizia Locale (e tutta l’Amministrazione Comunale)
- E **per ultimo**, e solo per ultimo, è un **dovere istituzionale**

2 DOVE FARLA

- A scuola
- In locali propri (ottimale)
- Teatri
- Sale riunioni
- All’aperto

3 COME FARLA

- 3a.** Visibilità elevata
- 3b.** Attrezzature adeguate
- 3c.** Software specifici di supporto
- 3d.** Simulatori

3a Visibilità

- Gazebo
- Banchetti
- Roll-Up



3b Attrezzature

- PC
- Videoproiettori
- Percorso Alcol e Droghe
- Gadget



3c Software

- Jo Pedone
- A Piedi
- In Bici
- Sulla Strada

3d Simulatori

LABORATORI MOBILI

- Bici
- Moto
- Auto



4 E ALLA FINE...

LASCIATE UN GRANDE RICORDO (con piccolo costo)

- Per ogni bambino: **PATENTINO DEL BUON CITTADINO** simile alla patente di papà e mamma.

- Per tutta la classe: **GIOCO DA TAVOLO STRADOCA**



Per maggiori informazioni visitate il nostro sito www.guidatu.it oppure contattateci al numero **0571 577997** o alla mail commerciale@guidatu.it



QUESTION TIME



PARERI MINISTERIALI

a cura di **Fabio Dimita**

Disciplina delle preinsegne pubblicitarie nel centro abitato

Con una recente nota il Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, in risposta ad un quesito relativo all'apposizione delle preinsegne pubblicitarie in centro abitato, ha precisato che gli elementi distintivi della preinsegna, sono dati proprio dalla presenza, oltre che della scritta alfanumerica, della caratteristica freccia di orientamento, inoltre queste devono naturalmente rispondere alle specifiche dimensionali di cui all'art. 48, comma 3, nonché alle prescrizioni riguardanti le caratteristiche e l'ubicazione lungo la strada di cui agli artt. 49 e 51, cc. 2, 3, 4, 5, 6 e 13 e di identificazione di cui al successivo art. 55, del regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice della strada.

In via preliminare si osserva che la pubblicità stradale è ammessa nei limiti di cui all'art. 23 del Codice della strada e quindi essa soggiace, ai sensi del comma 4, al regime autorizzativo in conformità alle norme regolamentari. In relazione alla richiesta di cui al punto 1) della citata nota, la classificazione dei mezzi pubblicitari segue il disposto dell'art. 47 del regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice della strada, nel caso di preinsegna, in particolare, sono presenti una scritta in caratteri alfanumerici e una freccia di orientamento a

completamento, con eventuali simboli o marchi (v. comma 2).

Lo scopo è l'indicazione direzionale dell'attività che è pubblicizzata, in modo che il relativo reperimento della sede da parte dell'utenza stradale risulti facilitato. Alla lettura della norma appare peraltro evidente che gli elementi distintivi della preinsegna, sono dati proprio dalla presenza, oltre che della scritta alfanumerica, della caratteristica freccia di orientamento.

In relazione al quesito di cui al punto 2), si precisa che la preinsegna, come sopra individuata,

dovrà naturalmente rispondere alle specifiche dimensionali di cui all'art. 48, comma 3, nonché alle prescrizioni riguardanti le caratteristiche e l'ubicazione lungo la strada di cui agli artt. 49 e 51, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 13 e di identificazione di cui al successivo art. 55. per quanto concerne, infine, il loro posizionamento su strada e le distanze minime imposte – ci si riferisce in par-

ticolare alle distanze minime dettagliate nei sopra indicati commi dell'art. 51 a garanzia della visibilità e non interferenza con i segnali e gli altri elementi stradali che impattano sulla sicurezza – nel caso delle preinsegne non si ravvisano differenze rispetto ai cartelli pubblicitari, salvo quanto previsto in deroga dal medesimo comma 13 dell'art. 51.

Vele pubblicitarie

Il Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili con una nota ha precisato i limiti dell'esercizio delle vele pubblicitarie, precisando come questi siano illegali se tenuti dentro casa o in parcheggi dove non possono distrarre i conducenti, ed in aree private e visibili per rendere più complicate le procedure di intervento.

La Pubblicità abusiva, in tutte le sue forme, è da sempre particolarmente pericolosa per la circolazione stradale.

Difatti tali cartelli irregolari oltre ad essere "contra legem" in quanto non autorizzati ai sensi dell'art. 23 del Codice della strada, sono sempre più numerosi e spesso sono montati durante la notte nei punti più visibili della viabilità.

L'art. 23 del Codice della strada, al comma 1, ha stabilito che *"Lungo le strade o in vista di esse è vietato collocare insegne, cartelli, manifesti, impianti della pubblicità o propaganda, segni orizzontali reclamistici, sorgenti luminose che per dimensioni, forma, colori, disegno e ubicazione possono ingenerare confusione con la segnaletica stradale, ovvero possono renderne difficile la comprensione o ridurre la visibilità o l'efficacia, ovvero arrecare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione"*.

Al comma 2 è previsto che *"La collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario*

della strada nel rispetto delle presenti norme. Nell'interno dei centri abitati la competenza è dei comuni salvo il preventivo nulla osta tecnico dell'ente proprietario se la strada è statale, regionale o provinciale".

I soggetti che richiedono i servizi pubblicitari ricevono le proposte di alcune agenzie pubblicitarie che si offrono di pagare affitti consistenti per poter piazzare i loro manifesti, nella maggior parte dei casi sono ignari dell'abuso.

Una particolare attenzione meritano le vele pubblicitarie.

Queste, pur giovando della loro mobilità per potersi spostare nei punti più opportuni, solitamente zone con grande passaggio di persone come svincoli su strade di grande comunicazione e slarghi sulle circonvallazioni, mantengono la passività tipica dei cartelli stradali.

Spesso vengono notate principalmente da automobilisti, con la coda dell'occhio, impegnati nella guida o in manovra, magari distratti da altre cose: tipico dei cartelli stradali, con i loro limiti.

I camion vela non sono illegali se tenuti dentro casa o in parcheggi dove non possono distrarre

i conducenti, ma spesso vengono posizionati in aree private e visibili per rendere più complicate le procedure di intervento.

I veicoli ad uso speciale, come definiti dall'art. 54 del Codice della strada, tra i quali quelli elencati alla lettera q) del comma 2 dell'art. 203 del regolamento, possono circolare o sostare liberamente, nel rispetto di determinate condizioni e requisiti fissati dall'art. 57, comma 1 del regolamento di esecuzione.

In particolare, se è consentita la circolazione solo nei casi in cui la stessa non sia effettuata "per conto terzi a titolo oneroso".

Tuttavia, molte imprese pubblicitarie italiane hanno aggirato il sistema nel modo seguente: le vele vengono immatricolate come veicoli ad uso terzi – noleggio senza conducente.

L'agenzia pubblicitaria, in questo modo fa figurare nel contratto con il cliente, non tanto un corrispettivo per la pubblicità eseguita, ma per il nolo del veicolo.

Agendo in questo modo, il locatario (impresa od es. comm. reclamizzato) risulta, per tutta la durata del contratto, eseguire una pubblicità in conto proprio su un veicolo di cui ha la disponibilità temporanea. In sostanza con questo stratagemma, la pubblicità figura, come eseguita in conto proprio, anziché in conto terzi.

Sulla fattura rilasciata al soggetto reclamizzato figurano le voci: a) nolo veicolo, b) spese per grafica. Tra l'altro, i veicoli immatricolati come vele non sono quasi mai di proprietà dell'impresa pubblicitaria.

Difatti, vengono stipulati degli accordi fra un'impresa di nolo veicoli ed un'impresa pubblicitaria. La prima gestisce i veicoli, la seconda si occupa dei contatti con i clienti e della grafica pubblicitaria.

Da un punto di vista procedurale, poiché i veicoli su cui sono applicati messaggi pubblicitari sono mezzi pubblicitari "mobili", non sottoposti ad autorizzazione, nel momento in cui diventano statici, cioè come nel caso prospettato di sosta prolungata, è necessario occultare la superficie interessata dalla pubblicità.

In caso contrario tali impianti rientrerebbero nella procedura autorizzatoria prevista per gli impianti fissi.

Si ritiene opportuno evidenziare che all'interno del Codice della strada non vi è una espressa definizione di parcheggio prolungato, che però può essere dedotta da una lettura dell'art. 6 nella parte che regola il divieto di sosta temporaneo.

La logica di impostazione del comma 4, lett. F, del richiamato articolo 6, è quella di stabilire un tempo massimo, fissato in quarantotto ore, necessario per rendere nota l'apposizione di un divieto di sosta, trascorso il quale può essere effettuata la rimozione di un veicolo in origine in sosta regolare, ovvero applicare la sola sanzione pecuniaria, secondo i casi.

Pertanto, si può ipotizzare che il veicolo pubblicitario, proprio perché mobile, se sosta oltre quarantotto ore, può essere assimilato ad un impianto di pubblicità fisso e soggetto, quindi, a specifica autorizzazione.

A tal riguardo, non rileva il fatto che l'impianto pubblicitario sia su un veicolo piuttosto che fisso in senso stretto, in quanto la norma di riferimento (art. 47, comma 8, Codice della strada) richiama la definizione di "qualunque manufatto" finalizzato alla attività di pubblicità ovvero propaganda, senza ulteriori specificazioni.

Pertanto, le recenti pronunce giurisdizionali (anche di Cassazione civile) sembrano chiaramente sostenere l'interpretazione della norma nel senso indicato.

In sede di contenzioso, in alcuni casi diventa alquanto complicato dimostrare che il veicolo sanzionato ha sostato per oltre 48 ore consecutive.

Certe volte neppure i contributi fotografici sono sufficienti per dimostrare l'avvenuta infrazione di pubblicità abusiva, in quanto il ricorrente potrebbe dimostrare, caso per caso, che nelle 48 ore ha occultato la superficie interessata dalla pubblicità, ovvero che non hanno sostato per più di 48 ore nei punti in cui la pubblicità sulle strade è vietata.

Dossi rallentatori

Con una nota il Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, ha fornito alcune precisazioni sull'utilizzo dei dispositivi rallentatori.

Con riferimento a quanto esposto con la nota in riscontro, nel confermare che i dossi rallentatori non possono essere impiegati sulla viabilità principale del centro abitato, si comunica quanto segue.

I dissuasori di velocità, ferme restando le precauzioni connesse con il loro utilizzo, di cui alla nota del Ministero citata nella richiesta di chiarimenti in oggetto, possono trovare applicazione nell'ambito delle attività previste dalla Circolare del Ministero dell'interno prot. n. 300/A/10307/09/144/5/20/3 del 14 agosto 2009, "Direttiva per garantire un'azione coordinata di prevenzione e contrasto dell'eccesso di velocità sulle strade", a condizione che ospitino, anche non continuativamente, i dispositivi misuratori della velocità dei veicoli.

Sulle strade interne al centro abitato, diverse da quelle urbane di scorrimento come defini-

te dall'art. 2, comma 3, lett. D), del Codice della strada, è necessario il presidio degli organi di polizia stradale, in quanto non ricorrono le condizioni previste dall'art. 4 del d.l. n. 121/2002, convertito con modificazioni dalla l. n. 168/2002 e successive modifiche.

Nel caso in esame, viste le scarse risorse disponibili, sembrerebbe opportuno programmare azioni di controllo con il concorso di altri organi di polizia stradale, o fare ricorso alla unione o fusione di più comuni limitrofi, ai sensi dell'art. 1, cc. 4 e 111, della legge n. 56/2014, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", per l'esercizio dei servizi di polizia stradale.

Al riguardo si rammenta che il coordinamento dei servizi di polizia stradale, da chiunque espletati, spetta al Ministero dell'interno, a norma dell'art. 11, comma 3, del Codice.

Classificazione strade e varie

Con una recente nota il Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, ha fornito una dettagliata relazione sulla classificazione delle strade.

Secondo la classifica funzionale delle strade esposta al paragrafo 3.1.1 delle Direttive 12/04/1995, le strade locali sono quelle a servizio diretto degli edifici per gli spostamenti pedonali e per la parte iniziale o finale degli spostamenti veicolari privati; su di esse non è co-

munque ammessa la circolazione dei mezzi di trasporto pubblico collettivo.

Secondo la distinzione operata dal successivo paragrafo 3.1.2, l'insieme di tutti i tipi di strade, escluse le strade locali, costituisce la rete principale urbana o viabilità principale, caratteriz-

zata dalla preminente funzione di soddisfare le generali esigenze di mobilità della popolazione; l'insieme delle strade locali costituisce la rete locale urbana o viabilità locale, con funzione preminente di soddisfare le esigenze dei pedoni e della sosta veicolare.

Le isole ambientali costituiscono singole zone urbane, racchiuse nelle maglie della rete di itinerari costituenti la viabilità principale, e composte esclusivamente da strade locali.

Il paragrafo 1.2 dell'Allegato alle Direttive ammette la previsione di strade locali interzonali, intermedie tra quelle di quartiere e quelle locali, anche con funzioni di servizio rispetto alle strade di quartiere, e che tuttavia restano escluse dalla viabilità principale come definita dal paragrafo 3.1.1 delle Direttive stesse.

Per quanto concerne la definizione di "strade residenziali", essa può essere ricompresa sia in quella di "strada locale urbana" di cui all'art. 2, c. 2, lett. F), sia in quella di "zona residenziale" di cui all'art. 3, comma 1, n. 58), del Codice della strada.

Ciò premesso, ne consegue che gli interventi di moderazione del traffico, previsti dalla Circolare 8 giugno 2001, n. 3698 "Linee guida per la redazione dei piani urbani della sicurezza stradale", possono essere legittimamente realizzati solo sulle strade locali, appartenenti dunque alla viabilità locale, sulle quali non è ammessa la circolazione dei mezzi di trasporto pubblico collettivo.

Essi devono essere giustificati dall'analisi dell'incidentalità di cui all'Appendice A.2 della citata Circolare n. 3698/2001.

Essi non possono essere realizzati sulla viabilità principale, in quanto finalizzata garantire la massima fluidità possibile ai movimenti veicolari, come espresso dal paragrafo 1.5 dell'Allegato alle Direttive.

Per quanto concerne l'installazione dei dossi artificiali, essa deve rispettare le prescrizioni dettate dall'art. 179, commi 4, 5, 6, 7, e 9 del Regolamento di Esecuzione e di Attuazione (d.P.R. n. 495/1992); trattandosi di segnaletica complementare ex art. 42, comma 2, del Codice, si rende dunque necessaria l'emanazione di apposita ordinanza motivata ai sensi dell'art. 5, comma 3.

In ogni caso è consigliabile provvedere ad istituire e a delimitare, ai sensi dell'art. 135, comma 12, del regolamento, opportune zone residenziali, che devono comprendere unicamente strade urbane locali, sulle quali non è ammessa la circolazione dei mezzi di trasporto pubblico collettivo, e la cui funzione preminente è quella di soddisfare le esigenze dei pedoni e della sosta veicolare.

Le particolari regole di circolazione potrebbero consistere, ad esempio, nella imposizione del limite di velocità di 30 km/h, con l'istituzione di una zona a velocità limitata ai sensi dell'art. 135, comma 14, del regolamento.

Si ritiene utile, infine, allegare un estratto del capitolo 5 "Attraversamenti pedonali colorati o Rialzamenti" della "Il Direttiva sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del Codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione", emanata il 27 aprile 2006 con prot. n. 777.



QUESTION TIME



TEST

INVESTIMENTO DEL PEDONE

- Quale attività espletare in caso di investimento di pedone?
- Come determinare se il pedone viene investito oppure se esso stesso ad urtare l'auto?

di **Carloenrico Gandini** e **Samanta Zacconi**

Spesso accade che tra gli incidenti stradali rilevati dagli organi di polizia stradale, compresa la polizia locale, vi siano sinistri con pedoni coinvolti. Nella "normalità" dei rilievi è il veicolo ad investire il pedone tuttavia, in talune circostanze, capita che sia il pedone a urtare il veicolo. Come riuscire a determinare ciò?

A questo quesito proveremo a dare una risposta in questa sede.

Di fondamentale importanza assumono, anche in questo caso, sia l'osservazione degli elementi oggettivi sia i rilievi tecnici.

Cosa si intende per osservazione?

Cosa si intende per osservazione?

Dal vocabolario della lingua italiana Treccani osservare significa: *"Guardare, esaminare, considerare con attenzione, anche con l'aiuto di strumenti adatti, al fine di conoscere meglio, di rendersi conto di qualche cosa, di rilevare i particolari"*.

Giunti sul luogo del sinistro diviene necessario aprire gli orizzonti della propria mente, portarsi sul luogo del ritrovamento del pedone e guardare, osservare, fare alcune considerazioni.

La prima, utile, considerazione è che l'investimento di pedone non avviene quasi mai ove si troverà il corpo (o la macchia di sangue) ovvero possiamo affermare con ragionevole certezza che la fase antecedente incomincia dove il conducente del veicolo percepisce il pericolo, trovando una sua fase culminante nel punto in cui, di fatto, il corpo viene a contatto con la struttura del veicolo, ed una sua fase susseguente nel tratto successivo in cui il corpo del pedone può venire proiettato in avanti o, prima di ciò, caricato dal veicolo stesso. Diviene quindi necessario cominciare a guardare l'intera scena e non solo il punto di investimento e verificando la presenza di elementi oggettivi che possano condurre alla dinamica del sinistro stradale anche prima del punto ove il pedone viene travolto o lui stesso travolge.

La definizione di osservazione prosegue poi affermando che "... rendersi conto di qualcosa, di rilevarne i particolari".

Ciò detto occorre consapevolmente apprendere che esiste quasi sempre, nel teatro del sinistro stradale, qualcosa che porti ad avvicinarsi alla reale dinamica del sinistro stesso. Ciò è generalmente da ricercarsi nell'esistenza di tracce al suolo. Queste tracce possono essere di qualsiasi natura ma senza l'osservazione rimangono praticamente inesistenti.

Diviene pertanto necessario scrutare e sezionare minuziosamente ogni oggetto coinvolto partendo sicuramente dal veicolo, sia in caso di investimento di pedone sia in caso di urto contro il veicolo stesso.

Ogni veicolo mantiene sulla propria carrozzeria uno strato, più o meno spesso, di polvere, anche se pulito.

Tutte le volte che il veicolo viene anche solo sfiorato l'oggetto che si appoggia sul veicolo asporta quello strato di polvere che, scrutando da più direzioni, lascia una traccia inequivocabile "di pulito" offrendo così la possibilità all'operatore di polizia stradale di definire il punto di contatto. Detto elemento, tecnicamente, si definisce "spolveratura".

Quali altre tracce occorre ricercare?

Fatto ciò, occorre considerare che la ricerca delle fonti di prova possono (devono?) proseguire in altra direzione.

Occorre considerare che esistono una moltitudine di tracce che permettono di risalire alla corretta dinamica dell'evento infortunistico,

molte di queste si possono riscontrare sia sul veicolo sia sulla persona: dalle tracce di vernice alle tracce lasciate da oggetti in possesso del pedone quali, ad esempio, cintura, borsa, smalto, ecc.

Altra importantissima traccia è il cosiddetto "caricamento" o "imbarcamento" del pedone. Queste tracce solitamente le si trovano sul cofano motore o, in caso di pedone che urta il veicolo, sul fianco dello stesso. Si tratta principalmente di una ammaccatura più o meno introflessa che, unitamente ad altri elementi, fa comprendere cosa sia accaduto nella fase susseguente all'urto.

A titolo puramente esemplificativo riportiamo la rottura del parabrezza, in caso di urto frontale e di velocità sostenuta; le abrasioni della verniciatura dell'eventuale autovettura con il chiaro andamento verso i bordi del cofano stesso, significando una velocità ridotta e via discorrendo.

Non sempre però, in caso di urto frontale, si trovano inequivocabili tracce sul cofano motore. Spesso dipende dalla statura del soggetto investito. A fronte di ciò occorre sapere che più la persona è di piccola statura (ad esempio un bambino) più il baricentro è basso e più sarà difficile trovare tracce nella parte visibile del veicolo.

Diversamente, queste, potrebbero trovarsi sul paraurti ed eventualmente sotto quest'ultimo, segno in tal caso di un travolgimento che ha "avvolto" il corpo sotto la scocca del veicolo in esame.

Questa tipologia di traccia è usuale riscontrarla anche in caso di investimento di pedone da parte di un mezzo pesante che, per sua natura, ha la struttura che non permette di "caricare" il corpo del malcapitato. In tal caso è buona prassi recarsi in officina così da poter accedere alla struttura sottostante del mezzo in cui poter eseguire i rilievi fotografici, specie se il sinistro presenta lesioni mortali.

Che traiettoria assume il corpo, dopo l'urto?

A seconda della velocità del veicolo il corpo della persona può prendere traiettorie differenti e, in taluni casi, oltrepassare il veicolo atterrando dietro lo stesso.

In questo caso si troveranno tracce di abrasioni non solo sul cofano motore ma anche sulla parte sovrastante il veicolo e, nel caso di discesa (ciò dipende dalla velocità del veicolo stesso), anche sulla parte posteriore.

Nel caso di urto da parte del pedone contro la struttura veicolare è utile osservare i fianchi del veicolo stesso, ricercando non solo le ammaccature e le spolverature ma anche, ad esempio, le impronte papillari sui vetri dei finestrini.

La ricerca di queste minuziose informazioni non sempre è di facile esecuzione.

La bravura del rilevatore è quella di essere in grado di non farsi suggestionare dalle dichiarazioni delle parti ma di riuscire a notare quei particolari utili alla ricostruzione della dinamica del sinistro così che si riesca a far emergere la verità fattuale, attribuendo la giusta responsabilità alle parti coinvolte (attività che avverrà in fase successiva al rilievo tecnico).

Occorre porsi mentalmente alla ricerca di tracce senza avere ricostruito una dinamica ex ante e osservando più volte il veicolo e gli indumenti del pedone.

Quanto incide il clima nell'esame della scena?

Importantissima è anche la tempestività nel rilievo in questione. Il tempo e gli agenti atmosferici trasformano velocemente la scena di un sinistro facendo perdere, a volte inequivocabilmente, tracce fondamentali.

Si pensi in caso di nebbia che genera umidità e quindi goccioline di acqua che si depositano sulla lamiera del veicolo portando con sé una serie di informazioni utilissime per la ricostruzione dei fatti.

Cosa osservare nella fase iniziale del sinistro?

Una volta compresa la dinamica della fase culminante (urto o investimento) occorre capire cosa è avvenuto nella fase iniziale del sinistro stradale. Come?

Fondamentale è sicuramente guardare l'andamento dei pedoni sul tratto di strada interessato dai rilievi tecnici. Perché?

Fermandoci ad osservare il comportamento della c.d. massa di pedoni in movimento, ci si può rendere conto che tutti impegnano generalmente la medesima traiettoria, motivo per

il quale spesso si trovano solchi nel terreno, in tratti continuamente battuti da pedoni che, per accorciare la strada, attraversano dove non è consentito, lasciando un disegno importante in aree di terra battuta dal continuo e imperterrito attraversamento.

Questo elemento ci permette di individuare un ipotetico percorso avvenuto prima dell'investimento, così da far sì che l'operatore di polizia stradale possa concentrare la ricerca delle tracce e delle fonti di prova in una circoscritta area.

Quanto è importante individuare la posizione del ferito dopo l'urto?

Per quanto concerne la fase susseguente (ovvero quella finale), individuare la posizione del corpo del pedone rispetto alla posizione statica del veicolo e le tracce eventualmente reperite a seguito dell'investimento o dell'urto, è importante per la verifica circa l'andamento delle par-

ti in causa. Analisi che risulterà particolarmente utile in fase dibattimentale dalle parti peritali. Un esempio che riassume quanto sin qui descritto è l'investimento di un pedone – donna di mezza età – che viene travolto ad una velocità estremamente ridotta da un veicolo con tra-

iettorica curvilinea e che cagiona al malcapitato lesioni mortali.

Spesso ci si chiede come si possa arrivare ad un accadimento così cruento con degli elementi così blandi. La risposta è spesso intuitiva: è accaduto qualcosa che ha deviato la normale fase dell'evento.

Ebbene, il pedone, travolto e caricato sul cofano motore, nell'adagiarsi al suolo, essendo stata urtata da un veicolo a velocità estremamente ridotta, rovinava a terra perendo l'equilibrio andando ad urtare violentemente con il capo il cordolo del marciapiede, perdendo così la vita. Sul veicolo non venivano rinvenuti segni apparenti di investimento né di urto di quest'ultimo contro il veicolo stesso. Il veicolo era stato vi-

sionato approssimativamente e rilasciato immediatamente nella materiale disponibilità del suo conducente così come non era stato trovato nulla sul corpo del pedone. Da ciò la conclusione che non vi era stato alcun contatto tra il veicolo e il pedone stesso.

Una successiva analisi approfondita del corpo del pedone faceva emergere che su alcune dita di entrambe le mani era privo di smalto che, da un'ulteriore rivisitazione del veicolo, venivano rinvenuti sul cofano motore, mostrando chiaramente la corrispondenza con l'investimento. Da ciò ne emerge che anche in caso di sinistro con lesioni mortali di fondamentale importanza riveste l'analisi del corpo della vittima, sebbene possa apparire inopportuna.

Quali sono, quindi, le fasi di investimento?

Concludiamo questa analisi dell'intervento sul campo del sinistro stradale in caso di investimento di pedone, analizzandone le fasi che sono:

- 1) l'urto;
- 2) la proiezione al suolo, oppure il caricamento;
- 3) la propulsione;
- 4) l'arrotamento, con passaggio delle ruote sul corpo;
- 5) il trascinarsi del corpo impigliato.

Nell'urto si hanno lesioni a stampo (impronte di radiatori, di paraurti, ecc.), importanti per stabilire la posizione iniziale della vittima.

La proiezione comporta lesioni da caduta quali urto del capo contro il suolo o il marciapiede, lesioni agli arti superiori in particolare del gomito e della clavicola. Se il corpo viene caricato sopra il cofano, va a sbattere contro il para-

brezza o il porta bagagli con possibili tagli dai vetri o lamiere.

Nella propulsione il corpo viene spinto avanti e strisciato contro il suolo; si formano delle tipiche escoriazioni "bipolari" di parti sporgenti come le scapole, le regioni mammarie, con lesioni dirette da un lato in senso mediale e dall'altro in senso laterale.

Con l'arrotamento si può avere una sezione completa del tronco o di arti, soprattutto nei casi di ruote metalliche come quelle dei treni, oppure lesioni scarse della cute con eventuali tracce dei disegni degli pneumatici e schiacciamento degli organi sottostanti.

Il trascinarsi, infine, provoca caratteristiche lesioni abrasive ed erosioni profonde, anche delle ossa, soprattutto se la parte è sospinta dalla ruota frenata che pertanto non può passarvi sopra.

INTESTAZIONE COMANDO

VERBALE DI ACCERTAMENTI URGENTI

ai sensi dell'art. 354, comma 2 c.p.p. e art. 113 del d.lgs. 271/1989

Il sottoscritto verbalizzante, in data _____ alle ore _____, in servizio di pattuglia addetta al controllo del territorio interveniva, in _____ via/piazza _____ per:

O INCIDENTE STRADALE

O ALTRO (specificare): _____

Per evitare che le cose, le tracce e/o il campo del sinistro potessero essere alterati o cancellati, nella circostanza di cui sopra venivano effettuati i rilievi del caso quali:

FOTOGRAFICI

PLANIMETRICI

FOTOPLANIMETRICI

Di/del: _____

Ai citati rilievi HA / NON HA assistito il legale di Fiducia / d'Ufficio:

AVV. _____

difensore del sig./sig.ra _____ (agli atti meglio generalizzato/a).

I rilievi di cui sopra si concludevano alle ore _____ del giorno _____.

CASISTICA DA UTILIZZARE SOLO PER INCIDENTE STRADALE

<input type="checkbox"/>	01	area interessata al sinistro	<input type="checkbox"/>	08	danni subiti dal veicolo / dai veicoli
<input type="checkbox"/>	02	provenienza direzione del veicolo/ dei veicoli	<input type="checkbox"/>	09	tracce di frenata
<input type="checkbox"/>	03	provenienza direzione del pedone/dei pedoni	<input type="checkbox"/>	10	tracce di scarrocciamento
<input type="checkbox"/>	04	punto d'urto / punti d'urto	<input type="checkbox"/>	11	abrasioni del manto stradale
<input type="checkbox"/>	05	punto di investimento / punti di investimento	<input type="checkbox"/>	12	macchia di sangue / macchie di sangue
<input type="checkbox"/>	06	posizione del cadavere / dei cadaveri	<input type="checkbox"/>	13	danni subiti dai manufatti
<input type="checkbox"/>	07	posizione statica del veicolo / dei veicoli	<input type="checkbox"/>	14	altro:

Il rapporto verrà redatto dal verbalizzante e i rilievi effettuati si trovano presso l'ufficio dello scrivente. Il presente verbale viene letto, confermato e sottoscritto dalle parti intervenute.

I Verbalizzanti

Il Difensore

INTESTAZIONE COMANDO

VERBALE DI RIMOZIONE CADAVERE

VERBALE DI TRASLAZIONE SALMA

Il/la sottoscritt... Ufficiale / Agente di P.G. _____ appartenente al Comando di Polizia Locale in intestazione riferisce che il giorno _____ alle ore _____, previa autorizzazione del Sostituto Procuratore della Repubblica Dott./Dott.ssa _____ ha disposto:

La Rimozione ed Il Trasporto

La Traslazione

mediante idoneo veicolo, dall'Ospedale _____

al _____ locale _____ Obitorio _____ sito _____ in _____

della salma di: _____ nato/a _____

_____ il _____ e residente a _____

in via/piazza _____ n° _____, poiché deceduto/a in seguito a:

Incidente Stradale

Infortunio sul Lavoro

avvenuto il giorno _____ alle ore _____ in _____ via/p.zza _____

LA SALMA DOVRÀ ESSERE TENUTA A DISPOSIZIONE _____

Il _____ decesso _____ è _____ stato _____ constatato _____ dal dott./dott.ssa _____

del 118 / Ospedale / Studio _____ tel. _____

il quale ha redatto la relativa dichiarazione di morte.

si dà atto che copia del presente viene consegnata agli addetti dell'obitorio e che la salma viene rimossa priva dei seguenti oggetti di valore: _____

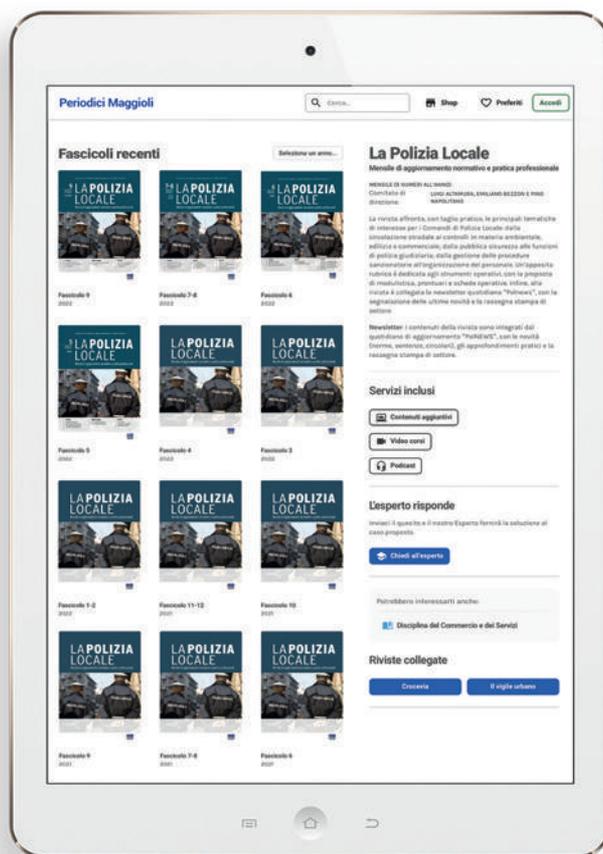
consegnati al verbalizzante.

...L... VERBALIZZANTE

L'abbonamento alla tua rivista include



È uno dei servizi inclusi nel tuo abbonamento alla rivista **LA POLIZIA LOCALE**; è il servizio di risposta ai quesiti con il supporto dei migliori esperti del settore. Ogni abbonamento prevede due quesiti all'anno.



Per accedere al servizio

Collegati alla pagina della rivista su periodicimaggioli.it, effettua il login e clicca su

 **Chiedi all'esperto**

Utilizza tutti i servizi inclusi nel tuo abbonamento su:

www.periodicimaggioli.it



NOVITÀ

Sicraweb EVO

La suite evoluta per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

È la soluzione che favorisce la migrazione al cloud degli Enti Locali attraverso i finanziamenti previsti dal PNRR.

La suite è composta da una serie di verticali modulari, realizzati sulle esigenze di ogni singolo ufficio dell'Ente Locale tra di loro integrati. Sicraweb EVO, in linea con le disposizioni AgiD, è la suite ideale per gli Enti locali che hanno come obiettivo l'efficienza di gestione, l'evoluzione dei processi e l'erogazione di nuovi servizi a cittadini e imprese.

IN CLOUD

I vantaggi

Efficienza
Trasparenza
Affidabilità
Velocità
Sicurezza
Semplicità

TRASFORMIAMO

IL PRESENTE

PER GARANTIRE IL FUTURO

GRUPPO

Maggioli

SIRENA

LUMINA

IL DISPOSITIVO DI
SICUREZZA INDOSSABILE



MASSIMA SICUREZZA E VISIBILITA'
IN OGNI CONDIZIONE OPERATIVA



5 EFFETTI LUMINOSI
+ MODALITA' TORCIA



SEMPLICE E COMODO
DA INDOSSARE



RICARICA CON USB-C



Scopri di più

Sirena SpA
C.so Moncenisio, 5
10090 Rosta (TO), Italy

T +39 011 95 68 555
www.sirena.it
info@sirena.it