

# DIALOGHI

# STUDI E

# CONFRONTI

RIVISTA SCIENTIFICA DI AGGIORNAMENTO E FORMAZIONE GIURIDICA

*Direttore scientifico:*

Domenico Carola

*Comitato scientifico:*

Pierluigi Arigliani

Lorenzo Colazzilli

Luciano Garofano

Ernesto Grippo

Massimiliano Mancini

Franco Morizio

Gerardo Puopolo

Disposizioni per la circolazione dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica A.C. 2675

L'adempimento di un dovere e l'ordine della pubblica autorità

Il fermo di identificazione di polizia giudiziaria

I cambiamenti di direzione, di corsia e le altre manovre che possono costituire intralcio o pericolo

La videosorveglianza nei Comuni: dalla teoria alla pratica

Le patenti di guida per il personale di protezione civile

Tecnologie moderne a supporto delle Investigazioni Forensi

Come si esegue la valutazione d'impatto sul trattamento dei dati-dpia

La riforma in tema di riscossione-2

Dir. Resp. Ernesto Grippo

Mensile – Anno I° - n. 4

Editore PISSTA  
Direzione e Redazione  
Via Catania, 12 – Pescara

Direttore responsabile  
Ernesto Grippo  
ernestogrippo@pissta.com

Coordinatore editoriale  
Oscar Torlontano  
oscartorlontano@pissta.com

Caporedattore  
Franco Morizio  
francomorizio@pissta.com

Redazione  
Antonino Borzumati  
antoninoborzumati@pissta.com

Luigi Del Giudice  
luigidelgiudice@pissta.com

Domenico Giannetta  
domicogiannetta@pissta.com

Marco Massavelli  
marcomassavelli@pissta.com

Antonio Modugno  
antoniomodugno@pissta.com

Giuseppe Montana  
giuseppemontana@pissta.com

**ARTICOLO PAG.**

Disposizioni per la circolazione dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica A.C. 2675 5

L'adempimento di un dovere e l'ordine della pubblica autorità 13

Il fermo di identificazione di polizia giudiziaria 17

I cambiamenti di direzione, di corsia e le altre manovre che possono costituire intralcio o pericolo 26

La videosorveglianza nei Comuni: dalla teoria alla pratica 33

Le patenti di guida per il personale di protezione civile 37

Tecnologie moderne a supporto delle Investigazioni Forensi 41

Come si esegue la valutazione d'impatto sul trattamento dei dati-dpia 46

La riforma in tema di riscossione-2 50

**EDITORIALE**

**LA TECNOLOGIA PER LA SICUREZZA STRADALE CONSACRA LA RESA DELLE POLIZIE LOCALI**

Non passa giorno che non si leggono titoli roboanti o servizi televisivi inneggianti alla tecnologia che avanza per contrastare le violazioni del codice della strada. Ma davvero crediamo o vogliono farci credere che la sicurezza stradale si persegua con gli autovelox, che oggi è possibile installare anche sulle strade urbane o i semafori intelligenti (T Red).

Partiamo da una premessa il Codice della Strada è composto da 240 articoli che DEVONO essere applicati. Non risultano cancellati o derogati, mai, nemmeno durante le pandemie. Di questi quelli che vanno dal 140 al 193 riguardano le norme di comportamento degli utenti della strada quindi di coloro che si muovono e che devono rispettare queste regole e pretenderle che gli altri utenti le rispettino.

L'Istat nel suo annuale report sulla sinistrosità italiana ci dice alcune cose che meritano di essere ricordate a Sindaci distratti e Comandanti di polizie locali asserviti.

Nel 2019 sono stati 127.000 i sinistri sulle strade urbane, 9076 su autostrade e raccordi e 36.107 su strade extraurbane. Solo quelli sulle strade urbane sono aumentati. Basta questo per ricordare alle Polizie Locali che la sicurezza stradale deve essere al primo posto negli obiettivi di qualsiasi comando. Sulle strade urbane si contano il 73,7% dei sinistri, il 70% dei feriti ed il 42% dei morti. Veniamo alle cause dei sinistri. Sulle strade urbane il 14,1% dei sinistri è addebitabile a guida distratta o andamento indeciso in cifre ben 22.922, l'1% al mancato rispetto del semaforo, in valori assoluti 1673, il 7,9% ad eccesso di velocità vale a dire 12.892, il 7,7% (12744) per mancato rispetto della distanza di sicurezza, il 7,5% per manovra irregolare, il 4,7% per non aver dato precedenza al pedone sull'attraversamento pedonale, il 3,7% per comportamento scorretto del pedone. I dati forniti dalle Polizie Locali per sinistri causati da alcool e droga sono rispettivamente 2031 e 536.

E perché a tanti, troppi, Sindaci e Comandanti, sembra che stiano a cuore solo l'eccesso di velocità o il passaggio con il semaforo rosso. I cittadini malpensanti dicono "per fare cassa" giustificando così le sanzioni prese invece giustamente per aver violato il codice ma..

Ma per far sì che il cittadino non faccia tali affermazioni ingiuste occorre essere seri su strada e nelle politiche per la sicurezza stradale. Rimettendo in strada uomini e donne delle polizie locali formati alla sicurezza stradale. Tornando a fare posti di controllo senza soluzione di continuità in ogni angolo delle città, sanzionando quando si è in servizio e non solo ogni infrazione che si ha modo di vedere, non girandosi mai dall'altra parte, mai, mai soprattutto rispetto alle norme di comportamento di cui sopra. Promuovendo servizi in borghese per sanzionare le violazioni più "fastidiose" come la guida con il cellulare, la guida contromano, la guida senza cintura e non solo.

Se ad un Comandante sta a cuore la sicurezza stradale che DEVE essere il cuore della Polizia Locale non può esimersi dal redigere un piano performance, un piano dettagliato degli obiettivi ed un piano esecutivo di gestione in grado di declinare la sicurezza stradale in questa direzione. Il Dirigente Comandante deve redigere la previsione delle spese e delle entrate sulla base di quanto riuscirà a fare in termini di controlli e sanzioni da parte dei suoi uomini. Il Dirigente Comandante deve pretendere di redigere la previsione delle entrate ex art. 208 dando priorità alla sicurezza stradale e, se è un Comandante all'altezza, fare una proposta indecente all'amministrazione di appartenenza. Pur sapendo che la normativa prevede che solo il 50% delle sanzioni devono avere una destinazione vincolata alla sicurezza stradale, suggerire di destinare il 100% delle sanzioni a questa finalità. E il gioco è fatto. All'amministrazione comunale che avesse l'intelligenza e la saggezza di condividere il suggerimento del Comandante e rendicontare puntualmente ai cittadini ogni anno che ogni euro entrato a seguito di sanzioni per violazioni al codice della strada viene reinvestito sulla sicurezza stradale degli utenti con particolare riguardo agli utenti deboli, nessun cittadino avrebbe nulla da obiettare e se lo facesse sarebbe in malafede. In caso contrario, purtroppo, la malafede rischia di essere dall'altra parte. Del Sindaco o del Comandante che si rivela servo sciocco dell'amministrazione e per salvare la sua poltrona acconsente a strategie inspiegabili di finta sicurezza stradale, consapevole che almeno in quel modo i suoi uomini non si affaticano, i soldi entrano, il Sindaco è felice e tutto va bene madama la marchesa tranne che la Polizia Locale ha perso e con lei la sicurezza stradale.

Direttore Responsabile  
Centro Studi PISSTA  
Ernesto Grippo



**Autore:** Domenico Carola  
**Editore:** PISSTA  
**Pagine:** 1692  
**Edizione:** Prima  
**Sezione:** Giurisprudenza e diritto  
**Pubblicazione:** Gennaio 2021  
**Formato:** Cartaceo  
**Dimensione:** 16 x 23 cm  
**Prezzo:** € 70

**Breve descrizione:** Codice della Strada aggiornato alle novità recate dai numerosi interventi di aggiornamento e modifica e da ultimo, dal decreto semplificazione e decreto 31 dicembre 2020 sull'aggiornamento biennale della sanzioni amministrative pecuniarie.

L'opera, per come strutturata, costituisce indubbiamente un puntuale riferimento specialistico unico nel suo genere per completezza e semplicità di consultazione.

Ogni singolo articolo (annotato e coordinato con le varie, numerose e continue modifiche intervenute dall'entrata in vigore del testo) è integrato dalle norme del regolamento di esecuzione ed attuazione collegati, dal commento tecnico - pratico - giuridico - applicativo dell'autore e da un'ampia e attenta selezione di massime giurisprudenziali di ogni ordine e grado.

Mantiene un approccio giuridico rigoroso ma al tempo stesso estremamente pratico e vuole fornire riferimenti utili sia per gli operatori di polizia che per i professionisti e tutti coloro che vogliono approfondire la materia della circolazione stradale.

L'acquisto del volume include la possibilità di accedere all'area riservata del sito [www.centrostudipissta.com](http://www.centrostudipissta.com) ricco di materiali integrativi e aggiornamenti.

**Domenico Carola**



Domenico Carola Dirigente Generale a.r. Scrive sul Quotidiano, la Guida al Diritto e sulla rivista P&A de Il Sole24Ore. Cura le news sul Diritto della Circolazione stradale della rivista specializzata Turismo Itinerante. È direttore scientifico del Centro Studi di PISSTA e membro del CE.S.I.S.S. Centro Studi Indipendente sulla Sicurezza Stradale. Nel 2011 insignito del Premio Internazionale Cartagine per il settore Legalità-Giustizia-Sicurezza Stradale.

## Disposizioni per la circolazione dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica A.C. 2675

La micromobilità elettrica rappresenta uno strumento di grande interesse in materia di mobilità sostenibile e di tutela ambientale ma a una condizione, cioè che questo nuovo strumento, in continua evoluzione anche grazie allo sviluppo tecnologico, sia adeguatamente regolato.

Senza regole certe e chiare, soprattutto nella fase iniziale di utilizzo dei mezzi della micromobilità elettrica, si corre il rischio non soltanto di andare nel senso opposto rispetto a quello degli obiettivi prefissati, aumentando il congestionamento del traffico nelle grandi città, ma anche quello di ridurre in maniera drastica il livello attuale della sicurezza stradale.

Il legislatore, dopo un primo passo razionale e condivisibile, con il varo di una sperimentazione a livello locale, ai sensi dell'articolo 1, comma 102, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per l'anno 2019), che avrebbe dovuto produrre dati tratti dall'esperienza empirica sulla base dei quali il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avrebbe potuto adottare iniziative di regolamentazione organica, si è lasciato andare a una serie di «fughe in avanti» che hanno vanificato completamente il primo passo iniziale.

In particolare, il legislatore, con l'articolo 33-bis del decreto-legge 31 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, ha sostituito il comma 75 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per l'anno 2020), con i commi da 75 a 75-septies, che disciplinano l'uso dei monopattini elettrici. In particolare, il comma 75-ter prevede che i monopattini elettrici possano circolare sulle strade urbane nelle quali è consentita la circolazione dei velocipedi e ciò ha prodotto una serie di criticità e di incertezze nella concreta applicazione di questa disposizione, che solo in parte sono state sanate dalle disposizioni di cui al citato articolo 33-bis del decreto-legge n. 162 del 2019.

È sufficiente guardare quanto si verifica quotidianamente nelle principali città italiane, a iniziare da Roma e da Milano, per accorgersi che vi sono molte criticità alle quali è necessario porre rimedio prontamente.

I monopattini elettrici, come tutti i veicoli circolanti su strada, dovrebbero essere regolati con una serie di disposizioni inserite all'interno del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Essendo, però, ancora in corso di svolgimento la sperimentazione alla quale si è fatto cenno e ritenendo come strada maestra da seguire quella di una regolamentazione organica della micromobilità elettrica da varare alla luce dei dati raccolti a livello empirico, la scelta che si compie con la presente proposta di legge è quella di dettare una serie di norme in materia di circolazione dei monopattini elettrici che siano il più organiche possibile, ma anche inevitabilmente transitorie in attesa di una legislazione organica e definitiva da collocare all'interno del citato codice della strada.

La proposta di legge, anziché apportare modifiche puntuali alle disposizioni dei commi da 75 a 75-septies dell'articolo 1 della legge n. 160 del 2019, prevede una normativa autonoma, proprio al fine di favorire le massime conoscenza, fruibilità e chiarezza delle norme che regolano la circolazione dei monopattini elettrici da parte dei loro utenti.

Le principali novità rispetto alle norme vigenti riguardano la riduzione della velocità massima su strada che i monopattini elettrici potranno raggiungere, fissando il limite massimo di velocità a 20 chilometri orari (km/h), come previsto dalla sperimentazione in corso (articolo 4).

Si stabilisce, inoltre, che i monopattini possano circolare solo sulle strade urbane con un limite di velocità di 30 km e, dunque, sulle strade con una circolazione veicolare ridotta, oltre che sulle piste ciclabili. I luoghi

individuati per la circolazione dei monopattini sono gli stessi previsti dalla sperimentazione.

Si prevede, altresì, che i monopattini possano essere condotti solo da maggiorenni, stabilendo l'obbligo dell'uso del casco e del giubbotto catarifrangente.

Si introduce, inoltre, il divieto di circolazione dopo il tramonto e durante tutto il periodo dell'oscurità (articolo 3).

Si specifica in maniera chiara ed esplicita anche il divieto di sosta sui marciapiedi per i monopattini elettrici stabilendo le relative sanzioni, che possono comprendere anche la rimozione del mezzo (articolo 5).

Il citato codice della strada, con il combinato disposto degli articoli 45 e 158, comma primo, lett. h), già prevede il divieto di sosta per tali veicoli ma, ciò nonostante, proprio alla luce dei numerosi monopattini elettrici, in alcuni casi vere e proprie «flotte», che sostano indisturbati sui marciapiedi, ostruendone il passo, e del fatto che gli agenti della polizia municipale non adottano alcun provvedimento volto a sanzionare tale comportamento, si è ritenuto di inserire una disposizione esplicita che elimina ogni possibilità di dubbio interpretativo.

L'articolo 8 ha una funzione esclusiva di coordinamento normativo prevedendo l'abrogazione delle citate disposizioni della legge n. 160 del 2019 sui monopattini, al fine di contenere all'interno di un unico provvedimento normativo tutte le disposizioni in materia di monopattini elettrici.

#### Contenuto

La proposta di legge C. 2675, si compone di 8 articoli ed introduce una regolamentazione della circolazione dei monopattini elettrici, i quali, come evidenziato nella Relazione illustrativa alla proposta stessa "come tutti i veicoli circolanti su strada, dovrebbero essere regolati con una serie di disposizioni inserite all'interno del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285."

La Relazione illustrativa sottolinea peraltro che, essendo ancora in corso di svolgimento la sperimentazione sui monopattini, "la scelta che si compie con la presente proposta di legge è quella di dettare una serie di norme in materia di circolazione dei monopattini

elettrici che siano il più organiche possibile, ma anche inevitabilmente transitorie in attesa di una legislazione organica e definitiva da collocare all'interno del citato codice della strada."

**L'articolo 1** della proposta in commento, chiarisce in proposito che nelle more della sperimentazione di cui all'articolo 1, comma 102, della legge 30 dicembre 2018, n.145 (legge di Bilancio 2019) e fino alla data di entrata in vigore delle nuove norme relative alla sperimentazione, la circolazione dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica, anche al di fuori degli ambiti territoriali della stessa sperimentazione, è regolata ai sensi della presente legge. Si ricorda che la sperimentazione sui monopattini è stata avviata con il decreto ministeriale n. 229 del 4 giugno 2019 come previsto dalla legge di Bilancio 2019 (art. 1, comma 102 della legge n. 145/2018), che ha autorizzato la circolazione su strada esclusivamente dei seguenti mezzi per la mobilità personale elettrica: i Segway, gli Overboard ed i monowheel, che sono dispositivi di tipo auto-bilanciato, nonché i monopattini che sono mezzi non auto-bilanciati e per i quali è prevista una potenza massima del motore elettrico di 500W. Per tutti i dispositivi è stato richiesto il segnalatore acustico. Il decreto prevede che solo i dispositivi dotati di luce anteriore (bianca o gialla) e posteriore (rossa o catarifrangenti) possano circolare dopo il tramonto, altrimenti vanno condotti a mano. Il decreto aveva anche rimesso ai Comuni di autorizzare con un proprio provvedimento la circolazione di questi dispositivi in via sperimentale, nonché di prevedere disposizioni per la sosta, esclusivamente in ambito urbano e solo per le parti di strada indicate nella tabella dell'allegato 2 al decreto: nelle aree pedonali la circolazione veniva ammessa per tutti i dispositivi, mentre nei percorsi ciclabili e pedonali, nelle piste ciclabili in sede propria o riservata e nelle zone 30 e nelle strade con limite a 30 Km/h, la circolazione sperimentale era ammessa solo per i Segway e per i monopattini, ma non per gli Hoverboard ed i Monowheel. La vigente disciplina dei monopattini elettrici è stata successivamente definita nei commi da 75 a 75-septies della legge di Bilancio 2020 (articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160), che hanno precisato le condizioni e i limiti entro i quali è ammessa la circolazione dei monopattini elettrici, nelle more della sperimentazione e fino alla data di entrata in vigore delle nuove norme susseguenti la stessa sperimentazione, anche al di fuori degli ambiti territoriali della sperimentazione. Il comma 75 stabilisce che i monopattini a propulsione prevalentemente elettrica non dotati di posti a sedere, aventi motore elettrico di

potenza nominale continua non superiore a 0,50 Kw, rispondenti agli altri requisiti tecnici e costruttivi previsti dal decreto ministeriale n. 229 del 4 giugno 2019, siano considerati biciclette (velocipedi), ai sensi dell'articolo 50 del codice della strada, il quale definisce i velocipedi come "i veicoli con due ruote o più ruote funzionanti a propulsione esclusivamente muscolare, per mezzo di pedali o di analoghi dispositivi, azionati dalle persone che si trovano sul veicolo e considera velocipedi anche le biciclette a pedalata assistita, dotate di un motore ausiliario elettrico avente potenza nominale continua massima di 0,25 KW la cui alimentazione è progressivamente ridotta ed infine interrotta quando il veicolo raggiunge i 25 km/h o prima se il ciclista smette di pedalare. Per tali veicoli non è pertanto prevista l'immatricolazione (che comporta il rilascio di un documento di circolazione) e non è necessario aver conseguito una patente di guida. I ciclisti e quindi anche i conduttori di monopattini e di altri mezzi di micro mobilità elettrica, sono comunque tenuti, al pari dei conducenti degli altri veicoli, ad osservare le norme di comportamento dettate dal codice della strada. Le tasse automobilistiche (bollo auto) non sono dovute sui velocipedi. Il comma 75-bis sanziona chiunque circola con un monopattino a motore avente caratteristiche tecniche diverse da quelle indicate nel richiamato decreto ministeriale con una sanzione amministrativa da 100 a 400 euro, cui consegue la sanzione amministrativa accessoria della confisca del monopattino quando questo abbia un motore termico oppure un motore elettrico avente potenza nominale continua superiore a 2 Kw. Il comma 75-ter ha stabilito che i monopattini possono essere condotti solo da utilizzatori che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età e possano circolare esclusivamente sulle strade urbane con limite di velocità di 50 km/h, ove è consentita la circolazione dei velocipedi, nonché sulle strade extraurbane, se è presente una pista ciclabile, esclusivamente all'interno della medesima. I monopattini non possono superare i 25 km/h quando circolano sulla carreggiata ed i 6 km/h quando circolano sulle aree pedonali. Si ricorda altresì che per incentivare la micromobilità elettrica, il "Programma sperimentale buono mobilità", introdotto dal decreto-legge n.111 del 2019 per favorire, a fronte della rottamazione di autoveicoli e motoveicoli inquinanti, l'acquisto di velocipedi, biciclette a pedalata assistita e abbonamenti al trasporto collettivo per i residenti nelle aree sottoposte a procedure di infrazione europee per violazione dei limiti di inquinamento dell'aria, è stato esteso, dal decreto-legge n. 34/2020 ai mezzi di micromobilità elettrica, riservan-

do le risorse assegnate al programma per l'anno 2020 (incrementate di 50 milioni di euro) al finanziamento del bonus, che copre il 60 per cento della spesa sostenuta per un ammontare non superiore a 500 euro. La legge di bilancio 2021 (comma 692), in ragione del numero di richieste di fruizione del buono pervenute, ha incrementato di 100 milioni di euro lo stanziamento per l'anno 2021.

**L'articolo 2, comma primo**, della proposta introduce la seguente definizione dei monopattini elettrici:

- a) caratteristiche costruttive di cui all'allegato 1 annesso al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 4 giugno 2019;
- b) assenza di posti a sedere;
- c) motore elettrico di potenza nominale continua non superiore a 0,50 kilowatt (kW);
- d) segnalatore acustico;
- e) regolatore di velocità configurabile in funzione dei limiti di cui all'articolo 4;
- f) marcatura CE prevista dalla direttiva n. 2006/42/CE del 17 maggio 2006. Quanto previsto dall'articolo 2, comma primo, assorbe le previsioni di cui all'articolo 1, comma 75, della legge di bilancio 2020 e riproduce, quasi integralmente, quanto già stabilito dal decreto ministeriale 4 giugno 2019. Infatti l'articolo 2 comma terzo del richiamato decreto ministeriale prevede che i dispositivi non auto-bilanciati, cioè i monopattini, debbano essere dotati di motore elettrico avente potenza nominale massima non superiore a 500W e di segnalatore acustico e l'allegato 1 già prevede che i dispositivi debbano riportare la marcatura CE prevista dalla direttiva 2006/42/CE. Inoltre, l'articolo 2, comma sesto, del decreto ministeriale prevede altresì che i dispositivi in grado di sviluppare velocità superiori a 20 km/h, al fine di poter essere utilizzati nell'ambito della sperimentazione debbano essere dotati di regolatore di velocità, configurabile in funzione di detto limite. In ogni caso, per poter essere utilizzati su aree pedonali, tutti i dispositivi devono essere dotati di regolatore di velocità, configurabile altresì in funzione di una velocità non superiore a 6 km/h. Quindi la lettera e) del comma 1 sembra estendere l'obbligo di avere il regolatore di velocità ai monopattini

con velocità fino a 20 km/h. Il comma secondo dell'articolo 2, vieta la circolazione di monopattini a motore con requisiti diversi da quelli di cui al comma primo ed il comma terzo prevede una specifica sanzione amministrativa per chi violi tale regola, consistente nel pagamento di una somma da euro 100 a euro 400. Alla violazione consegue anche la sanzione amministrativa accessoria della confisca del monopattino, ai sensi delle disposizioni del titolo VI, capo I, sezione II, del codice della strada, solo qualora il monopattino abbia un motore termico o un motore elettrico avente potenza nominale continua superiore a 2 kW. Il contenuto dell'articolo 2, comma terzo, riproduce quanto già previsto dal comma 75-bis della legge di Bilancio 2020.

**L'articolo 3** disciplina le regole di utilizzo dei monopattini elettrici, stabilendo, al comma primo, che questi possano essere condotti solo da utilizzatori che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e che i conducenti abbiano, altresì, l'obbligo di indossare un idoneo casco protettivo, conforme alle norme tecniche armonizzate UNI EN 1078 o UNI EN 1080, nonché di indossare il giubbotto o le bretelle retroriflettenti ad alta visibilità, previsti dal comma quarto-ter dell'articolo 162 del codice della strada. Si ricorda che per quanto riguarda l'uso del casco, il vigente comma 75-quater della legge di Bilancio 2020 prevede che solo i conducenti di età inferiore a diciotto anni abbiano l'obbligo di indossare idoneo casco protettivo, mentre l'obbligo di indossare, il giubbotto o le bretelle retroriflettenti ad alta visibilità, è previsto da mezz'ora dopo il tramonto, durante tutto il periodo dell'oscurità e di giorno, qualora le condizioni atmosferiche richiedano l'illuminazione. In relazione al divieto di conduzione dei monopattini per i minorenni, si segnala che il divieto per la guida di monopattini da parte di minori non si riscontra in altri paesi europei, variando l'età per guidare i monopattini da minimo 10 anni a un massimo di 15 anni; in Italia il vigente comma 75-ter della legge di Bilancio 2020 stabilisce che i monopattini possono essere condotti solo da utilizzatori che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età; inoltre in Italia, a partire dai 14 anni di età, è consentita dal codice della strada, come anche previsto dalle norme europee, la guida di motoveicoli a due o quattro ruote, come ciclomotori, motocicli, quadricicli leggeri e pesanti (le c.d. macchinine motorino) previo conseguimento delle relative patenti. In proposito si ricorda che a settembre 2020 il Fersi (Forum of European Road Safety Research Institutes, il cui membro per l'Italia è il

CTL - Centro di ricerca per il trasporto e la logistica dell'Università Sapienza di Roma) ha realizzato un Rapporto sullo status giuridico, l'utilizzo e la sicurezza dei monopattini elettrici in 18 Paesi europei (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Grecia, Finlandia, Francia, Ungheria, Italia, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Serbia, Spagna, Svezia, Svizzera), dal quale risulta che nella maggior parte dei Paesi i monopattini elettrici sono equiparati alle biciclette (in 7 Paesi sono equiparati alle biciclette, in 3 ai ciclomotori ed in 5 hanno una categoria dedicata), ed in circa la metà dei Paesi analizzati (8/15) esiste un limite di età per l'utilizzo del monopattino elettrico: in Austria, l'età è di 12 anni oppure dopo 10 anni aver superato l'esame per la bicicletta; in Germania è di 14 anni; in Svizzera è possibile guidare un monopattino dai 14/15 anni se si è in possesso di una patente per ciclomotore, mentre dai 16 anni non è richiesta la patente; in Danimarca il limite è 15 anni oppure essere sotto la supervisione di un adulto e nelle aree giochi. In tutti i Paesi, ad eccezione dell'Ungheria, esiste un limite di velocità massimo generale per i monopattini tra i 20 e i 25 km/h. In quasi tutti i Paesi i monopattini elettrici devono muoversi sulle ciclabili, se disponibili. Se non disponibili si prevede che utilizzino la corsia stradale in Austria, Francia (se il limite di velocità per quel tratto non è superiore ai 50 km/h), Germania, Portogallo, Svezia e Svizzera. In due terzi dei Paesi (10/15) chi va sul monopattino non è obbligato a utilizzare il casco. In Austria, Repubblica Ceca, Francia e Svezia è obbligatorio per i più giovani. Per quanto riguarda il target del mezzo, la metà dei Paesi dichiara che i giovani tra i 12 e i 18 anni sono i principali utilizzatori di questo mezzo, l'altra metà non ha informazioni sufficientemente precise a riguardo. In 11 Paesi su 18 gli incidenti stradali che coinvolgono monopattini non rientrano nelle statistiche ufficiali sull'incidentalità stradale, mentre in Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Spagna e Svizzera lo saranno a partire dai dati del 2020. Per quanto riguarda le regole di circolazione, i commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 3 della proposta in commento prevedono le seguenti: obbligo di reggere il manubrio sempre con entrambe le mani, salvo che non sia necessario segnalare la manovra di svolta; obbligo di avere libero l'uso delle braccia e delle mani; obbligo di procedere su un'unica fila e non essere affiancati; divieto di trasportare altre persone, oggetti o animali, di trainare veicoli, di condurre animali e di farsi trainare da un altro veicolo; obbligo di condurre a mano i monopattini da mezz'ora dopo il tramonto e durante tutto il periodo dell'oscurità, nelle strade (di cui all'articolo 4,

comma primo), in cui è consentita la circolazione dei monopattini, cioè le strade urbane con un limite di velocità di 30 chilometri orari (km/h). Si valuti l'opportunità di chiarire se tale obbligo si estenda anche alle altre zone di circolazione previste dal richiamato comma primo dell'articolo 4, cioè le aree pedonali, i percorsi pedonali e ciclabili, le piste ciclabili in sede propria e su corsia riservata. Per la violazione di tali disposizioni il comma quinto dell'articolo 3 prevede la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 50 a euro 250, mentre per la violazione del primo comma, primo periodo, cioè la conduzione al di sotto dei 18 anni di età, e del comma quarto, conduzione non a mano dopo il tramonto è prevista la sanzione amministrativa accessoria della confisca del monopattino, ai sensi delle disposizioni del titolo VI, capo I, sezione II, del codice della strada. Si ricorda in proposito che il vigente comma 75-quater della legge di Bilancio 2020 già prevede come regole di condotta per i conducenti dei monopattini elettrici che essi siano tenuti a procedere su unica fila in tutti i casi in cui le condizioni della circolazione lo richiedano e, comunque, mai affiancati in numero superiore a due, che debbano avere libero l'uso delle braccia e delle mani e reggere il manubrio sempre con entrambe le mani, salvo che per segnalare la manovra di svolta e che è vietato trasportare altre persone, oggetti o animali, oltre che di trainare veicoli, condurre animali e farsi trainare da altro veicolo. 3Rispetto alla legislazione vigente pertanto la proposta in commento introduce: il nuovo obbligo di condurre a mano i monopattini da mezz'ora dopo il tramonto ancorché provvisti di luce anteriore bianca o gialla fissa e posteriormente di catadiottri rossi e di luce rossa fissa, utili alla segnalazione visiva; la sanzione della confisca del monopattino in caso di violazione di tale norma nonché nel caso di circolazione con monopattino di persone di età inferiore ai 18 anni; il divieto assoluto di condurre i monopattini su più di una fila; per quanto riguarda l'entità delle sanzioni, rispetto alle previsioni dell'articolo 1, comma 75-quater, della legge di bilancio 2020, per la violazione degli obblighi di obbligo di reggere il manubrio sempre con entrambe le mani, di avere libero l'uso delle braccia e delle mani e dei divieti di trasportare altre persone, oggetti o animali, di trainare veicoli, di condurre animali e di farsi trainare da un altro veicolo, il massimale della sanzione è aumentato da 200 a 250 euro.

**L'articolo 4** della proposta prevede poi le seguenti ulteriori regole per la circolazione dei monopattini: possono circolare esclusivamente su strade urbane

con un limite di velocità di 30 chilometri orari (km/h), nelle aree pedonali, su percorsi pedonali e ciclabili, su piste ciclabili in sede propria e su corsia riservata; non possono superare il limite di velocità di 6 km/h nelle aree pedonali e di 20 km/h in tutti gli altri casi; sui marciapiedi è consentita esclusivamente la conduzione a mano dei monopattini. Come già rilevato, le norme vigenti prevedono per i monopattini le stesse regole di circolazione previste per le biciclette, ed il comma 75-ter dell'articolo 1 della legge di bilancio 2020 prevede che i monopattini possano circolare esclusivamente sulle strade urbane con limite di velocità di 50 km/h, ove è consentita la circolazione dei velocipedi, nonché sulle strade extraurbane, se è presente una pista ciclabile, ed esclusivamente all'interno della medesima. L'introduzione del limite alla circolazione per i monopattini nelle sole strade con limite a 30 km/h di fatto ne renderebbe molto difficile l'utilizzo, soprattutto nelle grandi città, dove il numero di strade con limite a 30 km/h è molto limitato. Si ricorda in proposito che il decreto-legge n. 76/2020 ha introdotto numerose modifiche al Codice della strada (articoli 2, 3 e 7), prevedendo la possibilità che i Comuni istituiscano strade urbane ciclabili con limite di velocità di 30 km/h anche in città. La "strada urbana ciclabile" è definita come strada urbana ad unica carreggiata, con banchine pavimentate e marciapiedi, con limite di velocità non superiore a 30 km/h, definita da apposita segnaletica verticale ed orizzontale, con priorità per i velocipedi (quindi biciclette e veicoli equiparati, come i monopattini). In tali strade i Comuni potranno anche, con ordinanza del sindaco, stabilire il 'doppio senso ciclabile' che consente ai velocipedi di circolare anche in senso opposto all'unico senso di marcia prescritto per tutti gli altri veicoli.

**L'articolo 5, comma primo**, vieta la fermata e la sosta sui marciapiedi dei monopattini, In attuazione di quanto previsto dall'articolo 158, comma primo, lett. h), del codice della strada, che vieta la sosta sui marciapiedi, salvo diversa segnalazione. Peraltro il comma secondo, prevede la facoltà dei comuni, di individuare, con delibera della giunta, appositi spazi riservati alla sosta dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica contraddistinti da un'apposita segnaletica. Ai monopattini a propulsione prevalentemente elettrica è comunque consentita la sosta negli stalli riservati a ciclomotori e a motoveicoli. Nei casi di violazione del divieto, il comma 3 prevede la sanzione stabilita dall'articolo 158, comma quinto, del codice della strada, per i ciclomotori e i motoveicoli. Nei medesimi casi è altresì applicabile la rimozione

dei monopattini ai sensi dell'articolo 159 del citato codice della strada. La regolamentazione della sosta dei monopattini non è attualmente prevista dalle disposizioni dei commi 75 - 75-septies dell'articolo 1 della legge n. 160 del 2019.

**L'articolo 6** ha ad oggetto i servizi di monopattini a noleggio, prevedendo che, fermo restando quanto previsto dalla presente legge, quindi fermo restando che le nuove regole della proposta in commento si applicherebbero anche ai servizi di sharing, tali servizi di noleggio, anche in modalità free-floating (cioè con libertà di lasciare il monopattino in qualsiasi luogo non vietato al termine del noleggio), possano essere attivati esclusivamente con apposita delibera della giunta comunale, nella quale devono essere previsti il numero delle licenze attivabili e il numero massimo dei dispositivi in circolazione. Per approfondimenti sui dati relativi ai servizi di sharing mobility si possono consultare i dati pubblicati nel 2020 dal relativo Osservatorio nazionale, che si riferiscono anche alla micro mobilità e riportano che la maggior parte dei servizi di sharing dei monopattini sono stati lanciati in seguito alla fine del lockdown (tra giugno e settembre 2020) e che le città capoluogo di provincia coperte sono 18 nel 2020, rispetto alle 3 del 2019. A settembre 2020 la flotta dei monopattini risulta di 27.850 unità, con otto operatori attivi. Per quanto riguarda la previsione di un numero fisso di licenze attivabili da parte del Comune e di un numero massimo di monopattini in circolazione, peraltro già prevista dal comma 75-septies dell'articolo 1, della legge n. 160 del 2019, si rinvia, per un approfondimento normativo, al paragrafo "compatibilità con le norme dell'Unione europea". Si ricorda in proposito che l'attività di noleggio di dispositivi per la micromobilità elettrica, ha visto in molti casi l'emaneazione di avvisi pubblici da parte dei comuni per l'espletamento del servizio, che ne hanno previsto specifiche caratteristiche e/o limitazioni nel numero dei monopattini disponibili. A titolo di esempio si cita la decisione del TAR di Milano (Sez. III, 3 luglio 2020, n. 1374) di annullare, nel luglio 2020, la procedura selettiva indetta dal Comune di Milano, che ha ritenuto di dover regolamentare il servizio, al fine di evitare ricadute negative sul decoro urbano e sulla sicurezza urbana, in quanto ha previsto un criterio di priorità cronologica, l'ordine di arrivo delle domande, per la selezione degli operatori, giudicato inadeguato per garantire la qualità del servizio. Il TAR sostiene che proprio il fatto che l'attività di noleggio di dispositivi per la micromobilità elettrica non sia stata qualificata dal Comune come at-

tività di servizio pubblico, non deve far ritenere che lo stesso Comune possa completamente disinteressarsi degli interessi che interferiscono con essa, fra i quali spiccano l'interesse pubblico e quello dell'utenza di poter beneficiare del miglior servizio possibile. La restrizione del mercato che una regolazione di tale tipo ha comportato, che esclude l'operatività dei meccanismi concorrenziali, avrebbe richiesto l'adozione di una serie di accorgimenti volti ad assicurare che la scelta degli operatori da ammettere alla fase sperimentale ricadesse su coloro che, non solo garantiscano uno standard minimo di qualità, ma che siano anche in grado di soddisfare maggiormente l'interesse pubblico e quello degli utenti di poter beneficiare del miglior servizio possibile. Con avviso pubblico del 4 maggio 2020, il Comune di Roma, dopo aver emanato apposite Linee guida con Delibera n. 75/2020, ha indetto una manifestazione di interesse per lo svolgimento dei servizi di noleggio dei monopattini elettrici. E' previsto in generale che gli operatori del settore, in possesso dei requisiti minimi, possano avviare sul territorio di Roma servizi di mobilità condivisa con auto, scooter, veicoli elettrici, ecc., presentando agli uffici preposti una segnalazione di inizio attività. Vengono inoltre previsti dall'articolo 6:

- a) l'obbligo di copertura assicurativa per lo svolgimento del servizio stesso;
- b) le modalità di sosta consentite per i dispositivi interessati;
- c) le eventuali limitazioni alla circolazione in determinate aree del centro abitato.

Si ricorda in proposito che Il Decreto ministeriale 4 giugno 2019, all'articolo 4, comma terzo, impone ai Comuni l'obbligo di includere le coperture assicurative nei servizi di noleggio e condivisione, ciò significa che nei comuni in cui sono presenti servizi di sharing gli utilizzatori dovrebbero essere già coperti da un'assicurazione di responsabilità civile (RC) contro terzi.

Evidenzio che l'articolo esaminato riproduce quanto previsto dall'articolo 1, comma 75-septies della legge n. 160 del 2019.

**L'articolo 7**, riproducendo quanto previsto dall'articolo 1, comma 75-sexies della legge n. 160 del 2019, disciplina infine in generale le sanzioni applicabili, rinviando alle disposizioni del titolo VI del codice della strada, e prevedendo che si considerino in circolazione

i veicoli o i dispositivi di mobilità personale che sono condotti nelle aree e negli spazi individuati dal medesimo codice della strada.

**L'articolo 8** abroga conseguentemente la vigente disciplina dei monopattini contenuta nei commi da 75 a 75-septies dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Al riguardo si segnala che il comma 75-quinquies, contiene le sanzioni relative alla circolazione di dispositivi di mobilità personale diversi dai monopattini, aventi caratteristiche tecniche e costruttive diverse da quelle definite dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 4 giugno 2019, ovvero fuori dell'ambito territoriale della sperimentazione di cui al medesimo decreto, prevedendo il pagamento di una somma da euro 100 a euro 400 e che alla violazione consegua la sanzione amministrativa accessoria della confisca del dispositivo, ai sensi delle disposizioni del titolo VI, capo I, sezione II, del Codice della strada, quando il dispositivo ha un motore termico o un motore elettrico avente potenza nominale continua superiore a 2 kW. Considerato che la proposta di legge in esame concerne la disciplina della circolazione dei monopattini e che l'abrogazione dell'articolo 1, comma 75-quinquies, della legge n. 160 del 2019 lascerebbe prive di sanzione le fattispecie ivi disciplinate si valuti l'opportunità di escludere l'abrogazione di tale comma ovvero di riprodurre nella proposta di legge di cui si tratta il contenuto. Relazioni allegata o richieste E' allegata alla proposta di legge, di iniziativa parlamentare, la necessaria relazione illustrativa.

#### Necessità dell'intervento con legge

La disciplina vigente è contenuta nei commi da 75 a 75-septies dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 introdotti dal decreto legge n. 162/2019 e nel codice della strada.

#### Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni concernenti la circolazione dei monopattini elettrici, contenuti nella proposta di legge, sono riconducibili alla sicurezza della circolazione stradale che, sulla base della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 428/2004 e n. 9/2009), attiene alla materia ordine pubblico e sicurezza, ascritta alla competenza esclusiva statale (art. 117, comma secondo, lett. h).

#### Compatibilità con la normativa dell'Unione europea

La disciplina della circolazione stradale, e in particolare quella dei monopattini, nell'Unione europea è disciplinata autonomamente dagli Stati membri. Con riferimento alle caratteristiche tecniche dei monopattini e della relativa marcatura CE, la disciplina di riferimento è contenuta direttiva n. 2006/42/CE, modificata da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1243, che non risulta al momento oggetto di ulteriore revisione. In merito all'articolo 6 della proposta, che prevede che i comuni debbano prevedere un limite massimo delle licenze attivabili ed un numero massimo di dispositivi in circolazione, si ricorda che la direttiva Servizi 2006/123 (c.d. Bolkestein), recepita in Italia con il decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59, si applica in generale ai "Servizi" nel mercato interno ed istituisce un quadro giuridico generale per un'ampia varietà di servizi in tutti i Paesi dell'UE, per assicurare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi. La direttiva si applica ai soli servizi prestati dietro corrispettivo economico e tra i servizi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva vi sono i servizi di noleggio (compreso il noleggio di auto e bus turistici), mentre sono espressamente esclusi dal suo campo di applicazione i servizi nel settore dei trasporti: tutti i servizi di trasporto aereo, marittimo, per vie navigabili, ferroviario e su strada, compresi i trasporti urbani, i taxi, i servizi di noleggio auto con conducente (NCC) e le ambulanze, nonché i servizi portuali. L'articolo 6, comma secondo del decreto legislativo n. 59/2010 conferma che non costituiscono servizi di trasporto, e sono pertanto soggetti alla direttiva Bolkestein, tra l'altro, quelli di noleggio di veicoli e unità da diporto. L'articolo 10 del decreto legislativo dispone che l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscano espressione della libertà di iniziativa economica e non possano essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie. L'articolo 12 prevede che solamente nei casi in cui sussistono motivi imperativi di interesse generale, l'accesso e l'esercizio di una attività di servizio possono, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, essere subordinati al rispetto di taluni seguenti requisiti, quali le restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori. L'articolo 13 prevede che l'efficacia di tali disposizioni sia subordinata alla previa notifica alla Commissione europea. L'articolo 14 prevede che i regimi autorizzatori possano essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale (come ad esempio la

tutela della sicurezza stradale), nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità e che il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi possa essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili. Non risultano, allo stato, procedure d'infrazione riguardanti la normativa italiana. Incidenza sull'ordinamento giuridico La proposta di legge abroga le disposizioni contenute nei commi da 75 a 75-septies dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, ivi introdotte dal decreto-legge n. 162 del 2019. Analisi di impatto di genere Le disposizioni prevedono regole di condotta riguardante la circolazione dei monopattini. Essendo regole di carattere procedurale esse si presentano in termini di neutralità sotto il profilo dell'impatto di genere. Con riferimento agli utilizzatori, un'indagine commissionata ad agosto 2020 da mup Research (agenzia indipendente di marketing) in collaborazione con NorStat (società che si occupa di raccolta dati) indicava che con riferimento all'acquisto dei mezzi la percentuale di chi aveva intenzione di acquistare questo mezzo si aggirava al 9% pari al 2,5 milioni di italiani: per lo più uomini (7,3% vs 6,2% delle donne). Anche con riferimento a chi noleggia monopattini quotidianamente tramite app, l'indagine rilevava una prevalenza di uomini 1,3% rispetto alle donne 0,5%. Da un'indagine svolta nella città di Torino, realizzata sulla base dei dati forniti dalle società che gestiscono il servizio di noleggio, al mese di marzo 2020 erano iscritte alle app e attive 86 mila persone, di cui solo il 22% donne. Una ricerca svolta nel 2019 da GFK (Growth of Knowledge, azienda che svolge attività di analisi dei dati) indicava riguardo agli utilizzatori di monopattini elettrici che nei primi 9 mesi del 2019 erano stati acquistati in Italia 35 mila monopattini elettrici, contro una quota di appena 10 mila unità registrata nello stesso periodo del 2018. I clienti erano in prevalenza uomini (60% degli utilizzatori totali), mentre le donne erano il 40% dell'utenza.

#### Formulazione del testo

Alcuni articoli riproducono lo stesso contenuto di disposizioni vigenti, come segnalato nel testo. Andrebbe valutata l'opportunità di formulare gli articoli della proposta in forma di novella agli articoli del codice della strada.

Luigi  
Del Giudice



Laureato in giurisprudenza, Avvocato. Diploma di specializzazione nelle Professioni Legali, Master in Scienze Criminologiche, Investigative e Politiche della Sicurezza, Diritto della circolazione stradale, oltre a diversi corsi universitari nelle svariate materie. E' autore di numerose pubblicazioni e collabora con diversi siti e riviste che trattano principalmente di materie attinenti al settore della Polizia Locale. E' docente e relatore in ambito universitario ed in convegni nazionali, ed è iscritto all'Albo docenti delle principali scuole Regionali di Polizia Locale

## L'adempimento di un dovere e l'ordine della pubblica autorità

Le cause di giustificazione del fatto sono situazioni in presenza delle quali un'azione che, altrimenti dovrebbe essere considerata illecita, diviene lecita proprio in quanto una norma giuridica, situata in qualche luogo dell'ordinamento, la facoltizza o, addirittura, la impone. Esse non eliminano soltanto un elemento del reato, come la forza maggiore (che esclude la condotta) od il caso fortuito (che esclude la colpa), ma rendono il fatto lecito sin dall'origine, nel senso che il fatto, sebbene conforme al tipo descrittivo, nasce ab initio come lecito.

Tra le varie cause oggettive di esclusione del reato, l'art. 51 c.p. contempla, oltre alla scriminante dell'esercizio del diritto, la causa di giustificazione dell'**adempimento del dovere**. Esso prevede che: *“l'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica autorità, esclude la punibilità. Se un fatto costituente reato è commesso per ordine dell'Autorità, del reato risponde sempre il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine. Risponde del reato, altresì, chi ha eseguito l'ordine, salvo che, per errore di fatto, abbia ritenuto di obbedire ad un ordine legittimo. Non è punibile chi esegue l'ordine illegittimo, quando la legge non gli consente alcun sindacato sulla legittimità dell'ordine”*. Come l'esercizio di un diritto, anche l'adempimento di un dovere trova il suo fondamento nel **principio di non contraddizione**. E' inconcepibile, infatti, che in un medesimo ordinamento una condotta sia contemporaneamente doverosa e vietata. La norma in esame, con sentenza della Corte Costituzionale, 22.6.1972, n. 1213, è stata ritenuta compatibile con gli articoli 3 e 28 della Costituzione.

L'articolo 51 del c.p., prevede che l'adempimento di un dovere, per escludere la punibilità, debba essere imposto da una *norma giuridica* o da un *ordine legittimo*.

A nulla rileva, quindi un dovere imposto da una norma morale o di convenienza ovvero consuetudinaria. Sul rilievo che la legge penale italiana si applica anche per fatti commessi in territorio estero, anche da cittadini stranieri, si è autorevolmente sostenuto (Delitalia, G., *Adempimento di un dovere, in Enc. Dir.* 1, Milano, 1958, 568) che **tra le fonti del dovere debbono anno-**

**verarsi anche le norme degli ordinamenti giuridici stranieri.**

Se così non fosse, si è argomentato, chi esegue la pena capitale in territorio estero, sarebbe punibile se si trovasse in Italia ed il Ministro della Giustizia avanzasse la prescritta richiesta. L'articolo 51 del codice penale, non limita la scriminante alla sola legge italiana o agli ordini impartiti dal nostro Stato. Il problema – si è rilevato – si risolve alla stregua del riconoscimento della necessità della coesistenza fra ordinamenti giuridici diversi onde è inconcepibile che, riconosciuto un ordinamento giuridico straniero, non si riconosca poi l'imperatività delle leggi da esso emanate e si pretenda di punire chi, avendone il dovere, a quelle leggi ha prestato obbedienza.

Secondo il Pagliaro (*Principi di diritto penale*, Milano, 1972, 416) la norma giuridica, fonte del dovere che scrimina, può derivare anche dalle leggi regionali e provinciali, dai Regolamenti dai Contratti collettivi di lavoro. L'opinione, tuttavia, non può essere condivisa. Anche per il dovere che scrimina sembra debba operare il principio di riserva di legge (articolo 25 della Costituzione). La riserva di legge, infatti ha una funzione di garanzia e vuole assicurare che in materie particolarmente delicate, le decisioni vengano prese dall'organo più rappresentativo del potere sovrano cioè dal parlamento come previsto dall'articolo 70 della Costituzione.

Resta da esprimere l'opinione secondo cui fonte del dovere che scrimina non possa essere la convenzione tra privati (così invece, SANTORO, A., *Esercizio di un diritto, Adempimento di un dovere (Dir. Pen. Comune)*, in *Niss. D. I.*, VI, Torino, 1960, 829). La ragione sembra risiedere nel fatto che, trattandosi di diritti disponibili, l'efficacia scriminante trova il suo fondamento nel consenso prestato dall'avente diritto.

#### 4.1 L'ordine della pubblica autorità

Secondo un autorevole insegnamento (DELITALIA, G., *Adempimento di un dovere, in Enc., dir.*, Milano, 1958, 569) l'ordine è “ un comando, vale a dire una manifestazione di volontà, che ha per contenuto l'imposizione di una determinata condotta (positiva od omissiva) in forza di una potestà che autorizza un soggetto a porre il comando ed obbliga un altro soggetto ad eseguirlo sotto

minaccia di una sanzione”.

L'ordine presuppone un rapporto di soggezione partcolare, ma non di gerarchia. Non si richiede, infatti, che esso rapporto abbia carattere permanente, in quanto anche i privati sono tenuti, in ipotesi particolari, ad eseguire ordini della Pubblica Autorità.

L'ordine deve essere impartito dalla Pubblica Autorità, il che significa che non hanno valore scriminante di comportamenti costituenti reato gli ordini impartiti da autorità private. Questi potranno anche essere fonte di obblighi giuridicamente rilevanti ( si pensi agli ordini impartiti dal titolare di un'azienda ad un dipendente) ma non potranno escludere la punibilità di colui che nella esecuzione di essi abbia commesso reato ( in giurisprudenza, nel senso appena prospettato: Cass. Pen., sez. VI, 22.10.1971, Alinno, in Cass. Pen. Mass., 1972, 1567, m. 2245; Cass. Pen., sez. III, 21.1.1981, Giachino, ivi, 1982, 926, m. 829; Cass. Pen., sez. V, 28.5.1984, Pres. Zucconi, in Cass. Pen., 186, 48, n. 17; contra: Cass. Pen., sez. IV, 28.11.1975, Gatto, in Giust. Pen., 1977, II, 139 con nota di V. Miranda).

*L'ordine legittimo ed illegittimo*

Recita l'articolo 51 c.p. ”...l'adempimento di un dovere imposto ..., da un ordine legittimo della pubblica Autorità, esclude la punibilità”.

Se un fatto costituente reato è commesso per ordine della Autorità, del reato risponde sempre il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine. Risponde del reato altresì chi ha eseguito l'ordine, salvo che, per errore di fatto, abbia ritenuto di obbedire ad un ordine legittimo.

Non è punibile chi esegue l'ordine illegittimo quando la legge non gli consente alcun sindacato sulla legittimità dell'ordine”.

La richiamata norma non è certo un esempio di semplicità di costruzione limitandosi a ribadire in forma involuta una verità assai semplice: non commette illecito chi realizza un fatto di reato in esecuzione di un ordine emanato dalla Pubblica Autorità il quale, benché legittimo, comporti a carico del destinatario il dovere di eseguirlo.

Occorre dunque stabilire quando l'ordine sia legittimo e quando illegittimo.

Perché l'ordine sia legittimo – e quindi comporti l'obbligo per il soggetto tenuto di eseguirlo – occorre che sussistano requisiti di carattere formale e requisiti di carattere sostanziale.

**Requisiti di ordine formale sono:** la competenza del superiore ad emanare l'ordine; la competenza del soggetto tenuto ad eseguirlo; l'emanazione nelle forme prescritte dalla legge.

**Requisiti di ordine sostanziale sono:** l'insieme dei requisiti richiesti dalla legge per l'emanazione del tipo de-

terminato di ordine.

Saranno pertanto, requisiti formali di un ordine di cattura l'emissione da parte del pubblico ministero: l'essere il provvedimento diretto ad un ufficiale od agente di polizia giudiziaria: la forma scritta.

Requisiti sostanziali: che sussistano sufficienti indizi di colpevolezza a carico di colui contro il quale il provvedimento viene emesso ( articolo 252 c.p.p.) e gli altri requisiti previsti dall'articolo 254 c.p.p. (modificato dall'art. 4 l. 12/08/1982), n. 532).

Nessun particolare problema sorge per quanto concerne l'esecuzione degli ordini legittimi; si tratta di ottemperare, sia pure in forma mediata, al comando di una norma di legge che appunto, è resa concreta dall'ordine. Il concetto di ordine illegittimo si ricava con procedimento a contrario.

Si avrà, dunque, ordine illegittimo quando esso sia formalmente o sostanzialmente contrario alla legge nel senso sopra visto.

*L'ordine vincolante*

Si è detto che, in sostanza, l'articolo 51 del codice penale, ribadisce il concetto secondo cui non commette illecito chi realizza un fatto di reato in esecuzione di un ordine emanato dalla Pubblica Autorità il quale, benché illegittimo, comporti a carico del destinatario il dovere di eseguirlo.

Il concetto di vincolatività dell'ordine non discende, dunque, dalla legittimità o meno dello stesso, nel senso che, mentre l'ordine legittimo è pacificamente vincolante, secondo la norma in esame anche l'ordine illegittimo può essere vincolante.

In conclusione, può dirsi che l'ordine è vincolante per il destinatario al quale la legge non consente potere di sindacato ogni qual volta, pur sostanzialmente illegittimo, non sia contrario alla legge penale e, per quel che concerne l'ordinamento militare, non sia manifestamente criminoso o manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato.

*L'errore sulla legittimità dell'ordine*

L'articolo 51, 2° cpv, c.p., detta la regola secondo cui (in caso di commissione di un fatto reato per ordine dell'autorità) “risponde del reato altresì chi h eseguito l'ordine, salvo che, per errore di fatto, abbia ritenuto di obbedire ad un ordine legittimo”.

Al tema si accenna solitamente in dottrina, enunciando l'opinione secondo cui il capoverso in esame è un'applicazione del 2° capoverso dell'articolo 59 c.p.

La giurisprudenza continua a limitare, al contrario, l'efficacia dell'articolo 59, 2° cpv., c.p., all'errore concernente la situazione di fatto dalla quale il dovere può deriva-

re con esclusione della rilevanza di qualsiasi altro tipo di errore in quanto traducendosi in errore sulla legge penale (Cass. Pen., sez. IV, 30/01/1963, Tamburini, in Cass. Pen. Mass., 1963, 493, m.824).

**Errore sulla legittimità formale:** l'erroneo convincimento potrà vertere sulla competenza di chi emette l'ordine, sulla competenza propria di chi deve eseguirlo, sulla sussistenza delle forme prescritte dalla legge per eseguire l'ordine (es. forma scritta).

**L'errore** potrà teoricamente essere di fatto o di diritto ma – per espressa indicazione normativa ( articolo 51, 3° co., c.p.) – rileverà solo l'errore di fatto.

Così andrà esente da responsabilità l'agente di polizia giudiziaria che materialmente scambiando un magistrato della giudicante con un magistrato del pubblico ministero, esegue l'ordine di carcerazione del primo illegittimamente emesso. Non così l'agente di P.G. nell'ipotesi in cui ritenendo, per errore di diritto, che ai fini dell'ordine di carcerazione basti un ordine dato oralmente, esegua tale ordine illegittimo.

**Errore sulla legittimità sostanziale:** sembra da escludersi una ipotesi di questo tipo in quanto ogni indagine in ordine al merito dell'atto che è alla base dell'ordine, spetta solo al magistrato.

**Errore sul carattere vincolante dell'ordine:** sembra configurare un'unica ipotesi: che l'errore verta circa la possibilità di sindacato sull'atto imposto.

Così l'impiegato civile dello Stato, il quale ritenendo, per errore, insindacabile un atto imposto, che, al contrario, vietato dalla legge penale, sarebbe sindacabile, risponderà del reato posto in essere? Si tratta, dal punto di vista tecnico, di un'ipotesi di errore su di un elemento normativo di scriminante.

Anche qui l'errore potrà – teoricamente – essere di fatto o di diritto.

Sulla scia dell'insegnamento di autorevole dottrina (Gallo, M. Dolo (dir.Pen.) in Enc. Dir. XIII, Milano, 1964, 760 ss.) sembra possibile limitare l'operatività dell'errore a quello di fatto, funzionando l'articolo 51, 3° comma, del codice penale, come limite alla stessa possibilità di estensione analogica dell'articolo 7, 3° comma, codice penale.

## L'ESERCIZIO DI UN DIRITTO

Oltre all'adempimento del dovere l'articolo 51 del codice penale disciplina l'esercizio di un diritto.

Comunemente ritenuta espressione del principio di non contraddizione, la scriminante dell'esercizio del diritto di cui all'art. 51 c.p. impedisce l'applicazione della sanzione penale in danno di chi abbia realizzato una condotta astrattamente sussumibile in una fattispecie

di reato, esercitando tuttavia una facoltà riconosciutagli dall'ordinamento.

Un'azione non può essere contemporaneamente consentita e vietata dall'ordinamento.

Qui iure suo utitur naeminem laedit: la persona che nello sporgere querela riferisce dei fatti che offendono l'onore o il decoro del querelato, non risponde del reato di diffamazione (art. 595 c.p.), come non ne risponde l'avvocato che in scritti presentati all'autorità giudiziaria offende l'avversario del proprio cliente, se l'offesa concerne l'oggetto della controversia. Vista la natura di norma penale in bianco dell'art. 51 che rimanda alle disposizioni attributive di diritti o facoltà bisogna in ogni caso verificare che la norma attributiva del diritto prevalga o soccomba nel confronto con la previsione incriminatrice.

Bisognerà sempre tenere conto del principio di bilanciamento di interessi.

*Diritto scriminante*

Quanto alla nozione di diritto scriminante, essa sembra comprendere insieme ai diritti soggettivi propriamente detti, le facoltà, le potestà, i diritti potestativi e comunque ogni attività giuridicamente autorizzata.

Quanto alle fonti esse sono comunemente identificate nella legge, anche extrapenale, nel regolamento, nella consuetudine, nonché in tutti gli atti pubblici o di autonomia privata ai quali la legge riconosce l'effetto di produrre situazioni giuridiche soggettive attive (provvedimenti giurisdizionali, atti amministrativi e contratti di diritto privato).

Discutendo dell'ampiezza del diritto scriminante è doveroso accennare al problema dei c.d. delitti culturalmente orientati.

Il problema è quello della punibilità di condotte che, tenute in Italia da soggetti appartenenti a culture diverse, perché di etnie diverse, integrano reato per il nostro ordinamento penale (ad es. maltrattamenti in famiglia), nonostante siano facoltizzate, imposte, approvate e condivise dalla cultura e dalle leggi di provenienza.

Sul punto i giudici italiani tendono ad escludere che il riconoscimento di un rilievo penale alla diversità culturale possa spingersi fino ad ammettere una sorta di esimente o scusante in presenza di condotte che, per quanto approvate dalla cultura di provenienza, sono lesive di beni fondamentali, dal nostro ordinamento sul piano costituzionale.

**I limiti all'esercizio di un diritto.**

Il diritto è una situazione giuridica soggettiva che pone il titolare nelle condizioni di esercitare una serie di poteri, strumentali al soddisfacimento dell'interesse tutelato, con le modalità ed entro i confini delimitati, anche implicitamente, dalla legge che lo riconosce.

Chi travalica tali limiti interni abusa del diritto e pertan-



to non può beneficiare della scriminante di cui all'art. 51 c.p..

Un limite interno comune a tutti i diritti è quello desu- mibile dagli artt. 392 e 393 c.p. che puniscono chi vuol far valere le proprie, anche legittime, pretese con l'uso della violenza su cose o persone.

In secondo luogo bisogna valutare la presenza di limiti esterni, derivanti cioè dalle altre norme di pari dignità che riconoscono altri interessi rispetto ai quali va dun- que valutata la prevalenza o meno del diritto esercitato. La questione è particolarmente complessa laddove si ha a che fare con diritti di livello costituzionale.

L'individuazione della linea di demarcazione fra le aree di operatività proprie delle norme in apparente conflit- to e, così, degli indici da utilizzarsi a tale scopo merita una preliminare precisazione di metodo. Partendo dal presupposto per cui le norme prese in considerazione si presentano nel loro aspetto statico ed astratto – così da essere estranee ad eventuali giudizi di conformità del fatto concreto al tipo legale – non pare corretto parlare di scriminante dell' "esercizio del diritto", quanto, piut- tosto, di scriminante del "diritto".

Come evidenziato in termini di lucida chiarezza, il di- ritto scrimina entr i limiti in cui è concesso; il fatto con- creto resta scriminato in quanto posto in essere entro i limiti del diritto.

Non vi è, allora, spazio per una distinzione tra diritto e suo esercizio, in rapporto alla loro portata, né per la conseguente possibilità di un esercizio illegittimo di un diritto, costituendo l'esercizio nient'altro che l'attuazio- ne del contenuto del diritto, il comportamento umano a tale contenuto corrispondente.

Come insegnato da autorevole dottrina invero, quan- do si afferma che non basta la sussistenza del diritto per scriminare l'azione che lo attua, se non sia prevista, anche implicitamente, proprio quella condotta che di norma costituisce reato, non si considera che non esi- stono diritti esercitabili in un modo e in un altro no, e che perciò, se un determinato comportamento non può essere tenuto, vuol dire soltanto che non c'è nemmeno diritto di tenerlo.

Tali osservazioni, per quanto possano apparire ovvie e scontate, risultano, in ogni caso, decisive nel precludere prospettazioni errate, volte a configurare la possibilità di un esercizio illegittimo del diritto e a subordinare l'applicabilità della scriminante nel rispetto di limiti esterni, in realtà inesistenti sotto un profilo di stretto rigore giuridico.

Non pare, infatti, opportuno operare, in tal senso, di- stinzioni logiche fra limiti interni e limiti esterni del di- ritto, definendo i primi come i limiti del diritto scrimi- nante promananti dalla stessa norma che lo configura

ed i secondi quali limiti promananti da norme diverse e poste a tutela di interessi differenti.

L'effettiva sussistenza dell'ipotesi scriminata deve deri- vare da una contestuale valutazione di tutti gli elementi normativi utili, tanto di quelli contenuti nella disposi- zione attributrice del diritto, quanto di quelli offerti da altre disposizioni (di divieto o autorizzatici) incidenti nella stessa materia, ovvero in ambiti limitrofi.

Sia i limiti interni che quelli esterni valgono, pertanto, a qualificare congiuntamente l'ambito del lecito, tanto da non residuare spazi, come anticipato, per ipotetiche fattispecie di "esercizio illegittimo del diritto".

La tematica presenta un indubbio momento di aderen- za con il concetto di "abuso del diritto"

Con tale espressione, cui è evidentemente sottesa una contraddizione in termini, si intende, infatti, mettere in rilievo, da un lato, che se vi è diritto non vi è abu- so (e viceversa), nonché, dall'altro, che ogni ipotesi di diritto prevista ex lege contiene un suo limite interno, funzionale, insito nelle stesse facoltà consentite di volta in volta e strutturalmente corrispondente alle finalità in funzione delle quali il diritto viene riconosciuto

E quindi, se a un diritto è immanente un determinato scopo, esso è tale solo nell'ambito di tale scopo; ne con- segue che non può considerarsi esercizio del diritto, per mancanza di conformità al tipo legale, il fatto che da tale scopo si discosti.

Proseguendo sullo stesso tema e senza obiettivi di com- pletezza, pare, infine, potersi ritenere che una simile prospettiva sia configurabile con riguardo ad ogni fatti- specie di diritto, tanto quelle in cui il limite teleologico sia espressamente previsto dalla legge, quanto quelle in cui il nesso funzionale e finalistico rimanga a livello im- plicito.

**Giuseppe Montana**



Giuseppe Montana Master in "Governance e Management nella Pubblica Amministrazione e in "Diritto amministrativo". Dirigente della polizia municipale e del Settore Affari Legali del comune di Gela. Docente in numerosi corsi di formazione della polizia municipale. Corso Universitario di "Formazione e Aggiornamento Professionale Manager della Pubblica Amministrazione.

## Il fermo di identificazione di polizia giudiziaria

### Considerazioni preliminari.

Nel precedente numero 2/2021 di questa rivista si è già parlato della fase dell'identificazione di polizia giudiziaria.

Oggi, si ritiene opportuno proseguire la trattazione del medesimo argomento, parlando della successiva e consequenziale fase del fermo di identificazione di polizia giudiziaria.

In proposito, però si ritiene opportuno precisare che, a breve tempo, la nostra casa editrice pubblicherà una monografia dello scrivente, integralmente dedicata agli istituti procedurali dell'identificazione e del fermo di identificazione, sia di polizia giudiziaria che di pubblica sicurezza.

Pertanto, in questa sede, per ragioni di economia espositiva, ci si soffermerà solo sul fermo di identificazione di P.G., che sarà trattato esclusivamente nei suoi istituti fondamentali. Per ogni ulteriore e necessario approfondimento, si fa rinvio alla futura pubblicazione monografica, che peraltro si occuperà:

- dell'identificazione di polizia giudiziaria;
- del fermo di identificazione di polizia giudiziaria;
- dell'identificazione di pubblica sicurezza;
- del fermo di identificazione di pubblica sicurezza.

### 1. Preusupposti per l'esecuzione del fermo di identificazione e conseguenze giuridiche derivanti dalla loro assenza.

Avevamo lasciato la nostra trattazione al momento in cui l'indagato o il potenziale testimone acconsentivano, volontariamente, a farsi identificare.

A fronte di tale circostanza di semplice risoluzione pratica, si può, però, verificare che l'indagato ovvero il potenziale testimone rifiutino di farsi identificare, cioè non forniscano alcuna dichiarazione sulle rispettive generalità anagrafiche, ovvero forniscano dichiarazioni e/o documenti di identità rispetto ai quali ricorrono

sufficienti elementi per ritenerli falsi.

In tali casi ne derivano due ordini di conseguenze giuridiche, così distinte:

- la perpetrazione di alcune fattispecie di reato;
- la ricorrenza del c.d fermo di identificazione di polizia giudiziaria.

Per l'esame delle predette figure di reato, che si configurano in caso di rifiuto a farsi identificare ovvero in caso di falsità identificative, si rinvia a quanto sarà detto nello scritto monografico.

Mentre, in questa sede viene trattato il fermo di identificazione dell'indagato e del testimone, per come questo istituto giuridico risulta disciplinato dai commi 4, 5 e 6 dell'art. 349 c.p.p. .

Ebbene, secondo quanto previsto dall'art. 349, comma 4, c.p.p., l'esecuzione di questa tipologia di fermo di identificazione è legittima solo quando viene a mancare la possibilità di identificare, in modo certo e completo, l'indagato e/o il potenziale testimone mediante il ricorso alle ordinarie modalità identificative, previste dallo stesso art. 349, commi 1 e 3.

In particolare, tale condizione legittimante del fermo di identificazione viene integrata quando la persona rifiuti di farsi identificare, ovvero dichiari generalità o esibisca documenti di identità rispetto ai quali "sussistono sufficienti elementi per ritenerne la falsità".

Per quanto attiene al rifiuto di farsi identificare non c'è molto da dire, perchè in presenza di un tale diniego viene integrata una situazione oggettiva, che non richiede alcuna valutazione soggettiva da parte della P.G. operante, ma quest'ultima si deve solo limitare a prenderne atto e riportarla nel successivo verbale di identificazione.

Invece, in merito alla ricorrenza dei c.d. "sufficienti elementi" per ritenere la falsità delle dichiarazioni rese e/o dei documenti esibiti, si pone l'esigenza di capire in cosa consistano tali "elementi" e quando essi siano da ritenersi "sufficienti".

Gli elementi cui si riferisce il 4° comma dell'art. 349 corrispondono grosso modo agli indizi. Ciò, significa che gli "elementi" che giustificano l'esecuzione del fermo di identificazione di P.G. non necessariamente devono avere la certezza di una fonte di prova. Infatti, è sufficiente che questi "elementi" consistano in fatti tali da far sorgere dei dubbi sulla genuinità delle dichiarazioni rese o dei documenti esibiti, anche se tali fatti non siano suscettibili di interpretazione univoca, ma di per sé potrebbero portare anche a conclusioni diametralmente opposte.

Atteso che i predetti presupposti sono espressamente richiesti dall'art. 349, comma 4, c.p.p., è preciso compito dell'operatore di P.G. verificarne la ricorrenza, prima di eseguire il fermo di identificazione. Infatti, in assenza dei suddetti presupposti, l'accompagnamento forzato in ufficio dell'indagato e del testimone costituisce una forma illegittima ed ingiustificata di restrizione della libertà personale (cfr. *Cassazione penale sez. VI 30 aprile 2014 n. 18957*), con tutte le annesse conseguenze di carattere penalistico, per il cui esame si fa rinvio a quanto sarà meglio esplicitato nella monografia.

## **2. Il fermo di identificazione consiste nell'accompagnamento in ufficio della persona fermata.**

Per completezza espositiva, è opportuno precisare che il citato art. 349 c.p.p. non utilizza mai la locuzione "fermo di identificazione", ma utilizza la diversa espressione di "accompagnamento in ufficio".

La predetta locuzione "fermo di identificazione" viene, invece, utilizzata solo nella prassi e serve per indicare che la persona si trova *in vinculis*, in attesa della sua identificazione.

Tuttavia, l'utilizzo del termine "accompagnamento" in ufficio da parte dell'art. 349 c.p.p. non deve far ritenere che si tratti di un'attività scevra da costrizione nei confronti della persona accompagnata. Infatti, l'accompagnamento in ufficio può essere eseguito dalla polizia giudiziaria anche in forma coattiva, cioè senza il consenso della persona fermata, adottando pertanto tutti gli accorgimenti necessari per superare ogni eventuale sua resistenza. Tali accorgimenti comprendono anche l'uso delle manette, purché ciò avvenga nei casi e secondo le regole stabilite dal legislatore, per il cui esame si rinvia all'imminente scritto monografico.

Il carattere coattivo dell'accompagnamento risulta pacifico e si desume dalla stessa formula linguistica

utilizzata dall'art. 349, comma 4, per strutturare l'istituto procedurale del fermo di identificazione. Infatti, la norma *de qua* stabilisce che, nei casi sopra indicati di mancata identificazione, la P.G. **accompagna** la persona in ufficio e qui la **trattiene** sino a quando non perviene alla sua identificazione. Ebbene, proprio la stretta combinazione dei due verbi <<accompagnare>> e <<trattenere>> denota, chiaramente, la ricorrenza di un'attività che viene svolta dalla P.G. anche in assenza del consenso della persona interessata. Da qui ne deriva il carattere prettamente coattivo dell' "accompagnamento in ufficio".

Tuttavia, per mera facilità espositiva ed in ossequio alla prassi operativa, in questa sede, al posto di "accompagnamento coattivo", si fa uso della locuzione di "fermo di identificazione".

## **3. Primi adempimenti procedurali della polizia giudiziaria in caso di fermo di identificazione.**

L'art. 349, commi 4, 5 e 6, c.p.p. disciplina gli adempimenti, le modalità procedurali ed i tempi che devono essere rispettati dalla P.G. quando esegue il fermo di identificazione.

In particolare, il comma 5 stabilisce che, giunta in ufficio, il primo adempimento cui deve attendere la P.G. consiste nell'informare, con immediatezza, il Pubblico Ministero di turno, precisandogli la data e l'ora dell'avvenuto accompagnamento in ufficio.

Il P.M., informato del fermo, può assumere due diverse decisioni:

- se ritiene che non ricorrano le condizioni del fermo, ordina l'immediato rilascio della persona;
- se ritiene che ne ricorrano i presupposti, non obietterà alcunché e quindi la P.G. proseguirà oltre nell'attività identificativa, mantenendo lo stato di fermo.

Per ragioni di spazio, in questa sede non è opportuno soffermarsi sulle implicazioni giuridiche sottese a tali provvedimenti del P.M. e, pertanto, si rinvia a quanto sarà detto nella monografia.

Ritornando all'esame degli adempimenti procedurali della P.G., si precisa che, avendo informato il pubblico ministero di turno dell'esecuzione del fermo, un altro importante adempimento che si impone alla P.G. è quello previsto dall'art. 386, comma 1, periodo 2°, c.p.p. . Secondo questa norma, la P.G. deve consegnare alla persona fermata una comunicazione scritta che riepiloga tutti i diritti e le facoltà di cui fruisce nell'immanenza di

tale sua condizione restrittiva.

Per come si avrà modo di meglio esplicitare nello scritto monografico, sia l'infomativa al P.M. che la comunicazione scritta assolvono ad una specifica funzione di tutela dei diritti di difesa della persona fermata,

Per dovere di verità, è però necessario precisare che l'obbligo della comunicazione scritta, previsto dal citato art. 386, comma 1, c.p.p., è riferito solo al caso dell'arresto in flagranza di reato ed al caso del fermo di indiziato di delitto. Tuttavia, considerato che anche nel caso dell'accompagnamento coattivo finalizzato all'identificazione di P.G. si realizza una restrizione della libertà personale, si ritiene che, in forza del principio del *favor libertatis*, l'obbligo della comunicazione scritta di cui all'art. 386, comma 1, c.p.p. si applichi anche al fermo di identificazione.

Pertanto, ritenuta tale sua applicabilità anche al caso in esame, bisogna ulteriormente precisare che l'art. 386, comma 1, periodo 2°, e comma 1 bis, c.p.p. impone alla P.G. procedente regole ben precise per impartire al fermato i predetti avvisi difensivi.

Queste regole si possono così riassumere:

- gli avvisi, necessariamente, devono essere dati con una comunicazione scritta;
- la comunicazione deve essere redatta in forma chiara e precisa, in modo tale che possa essere compresa *quisque de populo* e non solo da chi abbia specifiche cognizioni tecnico-giuridiche;
- la comunicazione deve essere redatta nella lingua comprensibile alla persona fermata; pertanto, se quest'ultima non conosce la lingua italiana, deve essere tradotta nella lingua ad essa comprensibile;
- nel caso in cui non sia, prontamente, disponibile la traduzione della comunicazione nella lingua comprensibile all'indagato, la comunicazione gli viene data oralmente, ma, non appena sarà pronta la traduzione, la stessa comunicazione gli dovrà essere data per iscritto.

Chiarite le regole da osservare nel comunicare i diritti e le facoltà difensive, non resta che riportare la loro elencazione da inserire nella comunicazione scritta.

Si ritiene, però, opportuno ribadire che i diritti e le facoltà elencate nell'art. 386, comma 1, periodo 2°, c.p.p. fanno riferimento specifico ai casi dell'arresto in flagranza di reato e del fermo di indiziato di delitto. Pertanto, detti diritti e facoltà, solo in via di interpretazione teleologica, vengono adattati al

caso specifico del fermo di identificazione, perché quest'ultimo istituto non viene richiamato dalla formulazione letterale della norma in esame tra quelli per cui è previsto l'obbligo della predetta comunicazione.

I diritti e le facoltà da inserire nella comunicazione scritta sono i seguenti:

- facoltà di nominare un difensore di fiducia e di essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge;
- diritto di ottenere informazioni in merito all'accusa;
- diritto all'interprete ed alla traduzione di atti fondamentali;
- diritto di avvalersi della facoltà di non rispondere;
- diritto di accedere agli atti sui quali si fonda il fermo;
- diritto di informare le autorità consolari e di dare avviso ai familiari;
- diritto di accedere all'assistenza medica di urgenza;
- diritto di essere rilasciato entro il termine massimo di 12 ore prorogabile sino a 24 ore nel caso in cui l'identificazione risulti particolarmente complessa, ovvero richieda l'intervento di un interprete o dell'Autorità consolare;
- diritto a ricorrere per cassazione contro ogni atto adottato nei suoi confronti.

## **4. Modalità di identificazione della persona fermata.**

Una volta che la persona fermata è condotta in ufficio, si procede alla sua identificazione.

Per giungere a tale risultato, innanzitutto, si ripetono le stesse modalità ordinarie di identificazione previste dall'art. 349 c.p.p., commi 1 e 3, per l'identificazione volontaria dell'indagato e del testimone.

Tali modalità, già esaminate nel precedente numero 2/2021, possono essere così succintamente riepilogate:

- invito all'indagato o al testimone a dichiarare le generalità e quant'altro valga per la identificazione;
- avviso all'indagato delle conseguenze penali in caso di rifiuto a farsi identificare, ovvero in caso di

false generalità o di documenti di identificazione falsi;

- invito all'indagato a fornire tutte le informazioni personali previste dall'art. 21 disp. att.;
- invito all'indagato a dichiarare o eleggere il domicilio.

Questo secondo tentativo di giungere all'identificazione del fermato con le medesime modalità identicative ordinarie viene suggerito dalla diversa condizione psicologica in cui si presume che versi il fermato quando si trova nell'ufficio della P.G. procedente. In tal caso, infatti, si è portati a ritenere che il fermato, trovandosi *in vinculis*, sia indotto a prestare maggiore collaborazione per la sua identificazione e che quindi quelle stesse modalità ordinarie di identificazione, che non hanno avuto successo nel luogo in cui il fermato è stato rinvenuto, invece è possibile che possano sortire esito positivo in ufficio.

Qualora anche questo secondo tentativo non dovesse portare ad un esito favorevole, allora verranno eseguite nuove attività identificative, che non sono tipizzate dalla legge, ma vengono lasciate alle determinazioni richieste dal caso concreto.

Infatti, possono eseguirsi verifiche anagrafiche nel luogo di residenza o di nascita del fermato, ovvero si possono realizzare accessi agli archivi di ufficio, anche centralizzati (se esistono). Ed ancora, possono essere sentite a s.i.t. persone in grado di fornire circostanze utili per identificare il fermato, nonchè si possono assumere informazioni presso l'Autorità consolare dello Stato di appartenenza del fermato e così via.

Come si vede, si tratta di una molteplicità di attività che non possono essere individuate e standardizzate a priori, ma che saranno eseguite dalla P.G. in relazione alle esigenze concrete del momento.

Queste considerazioni valgono sia per il testimone che per l'indagato.

Tuttavia, con riferimento specifico all'indagato, l'art. 349, commi 2 e 2 bis, standardizza alcune ulteriori modalità identificative, cui però si può accedere solo nel caso in cui le predette procedure identificative di carattere ordinario non abbiano condotto alla sua identificazione. Si fa qui riferimento ai rilievi segnaletici ed agli accertamenti di carattere tecnico- medico-scientifico.

### **5. Identificazione dell'indagato tramite rilievi segnaletici ed accertamenti.**

I rilievi segnaletici e gli accertamenti tecnici, medici e scientifici sono attività di identificazione che possono essere esperite solo nei confronti dell'indagato, mentre ne rimane sempre escluso il testimone.

Sul piano prettamente logistico, queste attività identificative non possono che essere eseguite presso l'ufficio della P.G. procedente, Proprio per tale ragione, i rilievi e gli accertamenti sull'indagato vengono solitamente eseguiti nel caso in cui sia disposto il fermo di identificazione, sempre che ricorrano le condizioni di legge per il loro espletamento.

In proposito, è opportuno rilevare che l'art. 349, comma 2, c.p.p. prevede che i rilievi segnaletici e gli accertamenti sull'indagato non hanno il carattere della necessità, ma sono solo eventuali. Infatti, la norma in esame stabilisce che, "ove occorra", l'indagato potrà essere sottoposto ai rilievi dattiloscopici, fotografici ed antropometrici, ovvero ad altri accertamenti (non ben specificati), tra i quali comunque il successivo comma 2 bis include anche il prelievo di capelli o della saliva.

Da tale disposto letterale della norma *de qua* si desume che si può ricorrere ai rilievi segnaletici ed agli accertamenti identificativi solo quando la predetta modalità ordinaria di identificazione non sia andata a buon fine, perché non è stata conseguita in alcun modo l'identificazione, ovvero perché le informazioni e/o i documenti forniti dall'indagato sulla sua identità non sembrano essere del tutto conducenti per una sua compiuta identificazione.

Atteso che il predetto comma 2 dell'art. 349 c.p.p. parla espressamente sia di rilievi che di accertamenti, è importante capire la differenza sottesa tra queste due diverse attività di identificazione dell'indagato.

Ed invero, con i *rilievi* ci si limita a riprodurre il dato fenomenico così come esso si presenta, invece, con gli *accertamenti* lo stesso dato fenomenico (raccolto per mezzo dei rilievi) viene studiato, avvalendosi delle cognizioni derivanti da leggi mediche, scientifiche e tecniche.

Ogni ulteriore approfondimento su tale differenza e sull'esecuzione dei rilievi segnaletici viene rinviato all'imminente uscita del predetto quaderno giuridico sul fermo di identificazione, mentre in questa sede si ritiene utile trattare solo la categoria degli "accertamenti", che di certo presenta delle peculiarità degne di trattazione immediata.

### **6. Gli accertamenti previsti dall'art. 349, comma 2, c.p.p. per l'identificazione dell'indagato.**

Tra le attività che possono essere espletate dalla P.G. per identificare l'indagato vi rientrano anche gli "accertamenti", termine che viene così seccamente utilizzato dall'art. 349, comma 2, c.p.p. .

La norma in questione si limita a richiamare la possibilità di eseguire questi accertamenti, ma non dice nulla di più, precisando solo che possono eseguirsi nei confronti dell'indagato. In tal modo esclude dal campo della loro esecuzione il potenziale testimone.

Poichè la norma non specifica cosa debba intendersi per "accertamento", si deve ritenere che con l' "accertamento" sia eseguibile ogni tipologia di attività identificativa non determinabile aprioristicamente, purchè detta attività rechi insita in sè una valutazione di carattere tecnico o scientifico-discrezionale eseguita su un determinato dato storico (cristallizzato con i rilievi) in grado di consentire l'identificazione del fermato. In altre parole, questo dato storico, per mezzo dell'accertamento, viene studiato e valutato alla luce delle cognizioni offerte dalle leggi tecniche, scientifiche e mediche, al fine di pervenire all'identificazione personale del fermato.

In definitiva, l'art. 349, comma 2, c.p.p., utilizzando il termine "accertamento", permette di eseguire ogni tipologia di verifica che presenti carattere tecnico, sanitario e scientifico e che sia in grado di far giungere all'identificazione dell'indagato.

#### **6.1 Accertamenti auxologici.**

Tenuto conto di quanto detto nel precedente paragrafo, non c'è alcun dubbio che tra gli "accertamenti" previsti dall'art. 349, comma 2, c.p.p. vi rientrino anche quelli di carattere auxologico. Si tratta di accertamenti medici, che vengono eseguiti nei confronti di soggetti presunti minorenni, per meglio capire se abbiano o meno raggiunto la maggiore età.

L'accertamento consiste nella valutazione della maturazione ossea del polso e della mano. Tuttavia, bisogna considerare che l'esito di questo accertamento medico non è del tutto dirimente, perchè prevede un margine di errore di circa due anni.

Come già detto, l'accertamento auxologico è di carattere medico ed è proprio per tale ragione che esso non può essere eseguito direttamente dalla P.G.. Quest'ultima, invero, si dovrà rivolgere al servizio sanitario e, se del caso, nominerà ausiliari di P.G. i

medici che devono eseguire tale accertamento, ai sensi di quanto previsto dall'art. 348, comma 4, c.p.p. .

#### **6.2 Prelievo di capelli e/o della saliva.**

Tra gli accertamenti richiamati dall'art. 349, comma 2, c.p.p. richiedono particolare attenzione quegli accertamenti di carattere tecnico-sanitario che il successivo comma 2 bis dello stesso art. 349 c.p.p. qualifica come prelievo di capelli e della saliva.

Ancora una volta, anche questa tipologia di accertamento può essere eseguita solo nei confronti dell'indagato. Pertanto, ne rimane escluso il potenziale testimone, a meno che quest'ultimo assuma anch'esso la posizione di indagato, per avere rifiutato l'identificazione ovvero per averla consentita in modo incerto (con documenti o dichiarazioni false).

Il prelievo di capelli o della saliva consiste nello studio di campioni di materia biologica prelevati dalla persona identificanda, studio che sarà effettuato mediante tecniche scientifiche, con le quali si cercherà di individuare il tratto biochimico caratteristico ed irripetibile di ogni persona (il D.N.A.)

L'art. 349, comma 2 bis, subordina l'espletamento di tale accertamento al rispetto di un minimo di garanzie difensive, consistenti nell'obbligo di acquisire il preventivo consenso dello stesso indagato, ovvero, in mancanza di tale consenso, nell'obbligo di ottenere la preventiva autorizzazione del Pubblico Ministero.

E' bene precisare, subito, che l'autorizzazione del P.M. deve intervenire sempre in via preventiva e solitamente per iscritto. Tuttavia, atteso che tale accertamento interviene quasi sempre in via di urgenza, il comma 2 bis in esame prevede la possibilità che tale autorizzazione possa essere resa anche oralmente dal P.M. di turno, purchè in seguito sia confermata per iscritto.

L'art. 349, comma 2 bis, precisa che il prelievo di capelli o della saliva deve avvenire sempre nel rispetto della dignità personale. Ciò, significa che si devono evitare quelle condizioni di luogo e quelle modalità esecutive che potrebbero esporre la persona al pubblico ludibrio. In ogni caso, il rispetto della dignità personale non preclude alla P.G. operante la possibilità di eseguire tali prelievi anche in forma coattiva, per l'ipotesi in cui la persona dovesse opporre resistenza.

Sul piano più strettamente operativo, il prelievo di capelli e/o della saliva si risolve in un accertamento di carattere tecnico-sanitario. Pertanto, la persona che vi deve essere sottoposta viene consegnata al personale

sanitario che deve eseguire i prelievi dei campioni biologici. Il personale sanitario, per eseguire il predetto accertamento, potrà essere nominato ausiliario di P.G. ai sensi di quanto previsto dall'art. 348, comma 4 c.p.p., secondo cui la polizia giudiziaria, quando compie atti ed operazioni che richiedono specifiche competenze tecniche, può avvalersi di persone idonee che non possono rifiutare la loro opera.

### **7. Invito rivolto al fermato a dichiarare o eleggere il domicilio.**

Una volta che si perviene all'identificazione dell'indagato, quest'ultimo, ai sensi dell'art. 161 c.p.p., dovrà essere invitato a dichiarare o eleggere il domicilio.

L'art. 349 c.p.p. prevede che tale invito deve essere rivolto solo all'indagato. Tuttavia, si deve rilevare che il potenziale testimone viene sottoposto a fermo di identificazione perchè si è rifiutato di farsi identificare, ovvero perchè ha esibito documenti di identificazione falsi, ovvero per avere dichiarato false generalità. In considerazione di ciò, il potenziale testimone assume la posizione di indagato con riferimento a tali specifiche condotte identificative, che integrano fattispecie di reato.

Per tale ragione, l'invito dichiarare o eleggere il domicilio deve essere rivolto anche al potenziale testimone, che è stato fermato a causa della condotta inibitoria da lui assunta in merito alla sua identificazione.

Per chiarire la differenza tra dichiarazione ed elezione di domicilio, nonchè per individuare le loro concrete modalità esecutive si fa rinvio a quanto sarà più ampiamente detto nella futura monografia.

### **8. Tempo di durata del fermo di identificazione di P.G..**

L'art. 349, comma 4, c.p.p. (nella sua nuova formulazione così come risulta a seguito delle modifiche introdotte con il d.l. 144/05) stabilisce che la P.G. può trattenere la persona fermata "per il tempo strettamente necessario per la identificazione e comunque non oltre le dodici ore ovvero, previo avviso al pubblico ministero, non oltre le ventiquattro ore ...".

Volendo scomporre la norma in esame nei suoi elementi costitutivi, se ne deduce che la durata del fermo di identificazione di P.G. è disciplinata da tre diversi termini, così distinti:

- "tempo strettamente necessario per la

identificazione";

- "non oltre le dodici ore";
- "non oltre le ventiquattro ore".

E' evidente come la durata del fermo di identificazione di P.G. sia disciplinata da una sequenza temporale, che si articola in una tripartizione di elementi costitutivi. Questi ultimi meritano di essere analiticamente esaminati, per meglio cogliere la loro *ratio* teleologica.

Innanzitutto, si rileva che il legislatore, utilizzando la locuzione "per il tempo strettamente necessario per la identificazione", impone alla P.G. l'obbligo di trattenere la persona fermata esclusivamente per il tempo che risulterà "strettamente necessario" ad espletare gli adempimenti che portano alla sua identificazione.

Pertanto, non appena viene raggiunto tale risultato, la persona deve essere immediatamente liberata, a prescindere dal fatto che non siano ancora decorsi gli ulteriori termini di 12 ore ovvero di 24 ore. In questa ottica legislativa, i termini di 12 e 24 ore segnano, esclusivamente, i limiti massimi entro cui poter espletare le procedure di identificazione. Mentre, se queste ultime si dovessero esaurire in anticipo rispetto allo spirare di detti termini non si giustificerebbe l'ulteriore protrarsi del fermo di identificazione.

Ciò detto, a questo punto si pone la necessità di soffermarsi sugli ulteriori termini di 12 e 24 ore. In proposito, si deve sottolineare che questi due termini si differenziano per la loro diversa disciplina normativa prevista dall'art. 349.

Ed invero, il termine di 12 ore trova applicazione in via automatica, cioè senza necessità della ricorrenza di ulteriori presupposti di fatto, ovvero senza ricorrere ad ulteriori autorizzazioni da parte del P.M.. Mentre, la sua eventuale proroga in 24 ore richiede la ricorrenza di specifiche condizioni (fattuali e procedurali), espressamente indicate dall'art. 349, comma 4, c.p.p.. Infatti, la norma in questione prevede la possibilità di prorogare il termine di 12 ore in 24 ore quando ricorre una delle seguenti ipotesi:

- se l'identificazione si rivela particolarmente complessa;
- se l'identificazione richiede l'assistenza dell'autorità consolare o di un interprete.

Inoltre, sempre il comma 4 dell'art. 349 stabilisce che la semplice ricorrenza di uno di questi due presupposti di fatto non comporta l'automatica proroga del termine, ma è ulteriormente necessario che la P.G. avvisi, preventivamente, il Pubblico Ministero di turno. Più

precisamente, prima della scadenza delle 12 ore, la P.G. deve nuovamente rivolgersi al P.M., precisandogli, anche oralmente, le ragioni per le quali non è in grado di completare l'identificazione entro il termine di 12 ore e che pertanto ha la necessità che il fermo si prolunghi sino al termine massimo di 24 ore.

Tali ragioni, come appena detto, possono essere solo quelle tipizzate dal comma 4 dell'art. 349 e quindi consistono nella particolare complessità del caso, ovvero nella necessità di ricorrere all'autorità consolare o ad un interprete.

### **9. La persona fermata, anche se non identificata, deve essere rilasciata allo spirare dei termini massimi di 12 o 24 ore.**

Una domanda che spesso ricorre nella prassi operativa è quella volta ad accertare se sia possibile trattenere il fermato oltre i termini massimi di 12 o 24 ore, nel caso in cui non sia stata ancora raggiunta la sua identificazione.

Tenuto conto della riserva di legge stabilita dall'art. 13 Cost. in tema di restrizione della libertà personale, ne deriva che ogni limitazione di quest'ultimo bene può essere disposta solo per legge. Ciò, significa che la durata temporale del fermo di identificazione di P.G. (che gioco forza comporta una restrizione della libertà personale) può essere solo quella fissata dal legislatore con il citato art. 349 c.p.p. . Ebbene, tale norma codicistica è perentoria nello stabilire che il fermo di identificazione non si può prolungare oltre il termine di 12 ore, ovvero, in presenza di determinate condizioni, oltre il termine di 24 ore.

Da tale previsione normativa se ne deve concludere che, allo spirare dei predetti termini, non sia assolutamente possibile prolungare ulteriormente il fermo di identificazione.

*Rebus sic stantibus*, allo scadere dei termini in questione, non si ha più alcuna possibilità di trattenere la persona fermata e ciò anche se non sia stata ancora raggiunta la sua identificazione, a meno che il fermato si trovi in stato di arresto per flagranza di uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 c.p.p., ovvero perchè versi in stato di fermo di indiziato di delitto, per le circostanze previste dall'art. 384 c.p.p. .

### **10. Facoltà del fermato di chiedere che sia avvisato un suo familiare o convivente.**

Nell'ipotesi in cui, ricorrendo le condizioni indicate nel

precedente par. 8, la durata del fermo viene prorogata da 12 a 24 ore, il comma 4 dell'art. 349 c.p.p. riconosce al fermato la facoltà di chiedere che sia avvisato un familiare oppure un convivente.

La norma non precisa chi debba provvedere a tale adempimento. Però, è fuori di dubbio che vi debba provvedere la stessa polizia giudiziaria procedente, essendo l'organo che sta gestendo l'intera operazione di identificazione. Ovviamente, nel caso in cui le persone da avvisare non si trovino nello stesso luogo in cui viene eseguito il fermo, l'organo di P.G. procedente delegherà la P.G. della città in cui si trovino dette persone, ovvero l'Autorità consolare competente nel caso in cui le persone da avvisare si trovino in un altro stato.

E' bene ricordare che con l'avviso in oggetto vengono veicolati dati sensibili, perchè le informazioni da fornire attengono alla posizione di una persona in stato di restrizione della libertà personale, rispetto alla quale è anche possibile che venga avviato un procedimento penale (se non altro, per il suo rifiuto di farsi identificare). Pertanto, ragioni di tutela della privacy richiedono di informare esclusivamente le persone specificamente indicate dallo stesso fermato, in quanto solo quest'ultimo ha facoltà di disporre di tali dati e, quindi, di farli conoscere a chi meglio crede.

### **11. Comunicazione al P.M. dell'avvenuto rilascio della persona fermata.**

Il comma 6 dell'art. 349 stabilisce che la P.G. ha l'obbligo di comunicare al Pubblico Ministero di turno la data e l'ora di rilascio della persona fermata.

La norma non prevede le modalità di tale comunicazione. Pertanto, la comunicazione potrà essere data senza alcuna formalità, cioè anche telefonicamente, Tuttavia, al fine di documentarla, è opportuno che sia trasmessa una pec al P.M., riportando in essa la data e l'ora del rilascio del fermato. Inoltre, nel verbale di identificazione bisognerà dare atto della comunicazione orale e della contestuale p.e.c. trasmessa allo stesso magistrato. In questo modo, si avrà certezza di documentare l'assolvimento dell'obbligo comunicativo imposto dal citato art. 349, comma 6, c.p.p. .

E' evidente come la *ratio* della norma sia quella di consentire al P.M. la possibilità di verificare se la P.G. abbia rispettato i termini massimi di trattenimento del fermato in ufficio, termini che sono previsti dal comma 4 dell'art. 349 c.p.p. e di cui si è già detto ampiamente nel precedente paragrafo 8.

Detto ciò, non ci si può esimere dal rilevare come

quest'ultima comunicazione da dare al P.M. si inserisca in un complesso quadro comunicativo disegnato dall'art. 349 c.p.p. ed in forza del quale la P.G. è tenuta ad informare costantemente il P.M. di turno sulle attività che sta eseguendo nei confronti del fermato.

In proposito, volendo fare un riepilogo di tutte le comunicazioni da dare al P.M., se ne desume che, in pratica, ad ogni piè sospinto la P.G. deve preventivamente informare o acquisire il consenso del magistrato di turno.

Infatti, la PG. dovrà:

- informare il P.M. della data e dell'ora di inizio del fermo;
- chiedere al P.M. l'autorizzazione al prelievo di capelli e/o della saliva;
- comunicare preventivamente al P.M. la necessità di prorogare il termine del fermo da 12 a 24 ore, specificandone le ragioni;
- comunicare al P.M. la data e l'ora dell'avvenuto rilascio del fermato.

Tutto ciò dimostra la preoccupazione del legislatore di non lasciare nelle mani esclusive della P.G. l'adozione di un provvedimento restrittivo della libertà personale (qual è il fermo di identificazione) e di sottoporlo, invece, al controllo dell'Autorità giudiziaria (per come previsto dall'art. 13 della Costituzione), sia pure per mezzo di un suo silenzio qualificato di cui si dirà più ampiamente nel successivo scritto monografico.

### **11. Verbale di fermo di identificazione.**

L'art. 357 c.p.p. stabilisce che è necessario redigere apposito verbale del fermo di identificazione, senza però prevedere quale deve essere il contenuto di detto verbale.

Pertanto, per capire cosa debba contenere il verbale di identificazione, bisogna riferirsi agli artt. 136, 137 e 142 c.p.p., che disciplinano la redazione di un qualsiasi verbale di carattere processual-penalistico.

Più esattamente, dal combinato disposto di queste norme si rileva che il paradigma legale del verbale di identificazione non può esimersi dal contenere i seguenti elementi:

- la data e l'ora di apertura e chiusura del verbale;
- le generalità dei verbalizzanti, nonché quelle dei soggetti che hanno proceduto all'identificazione (se sono diversi dai verbalizzanti, es. ausiliari di

p.g.);

- l'avviso che in caso di rifiuto a farsi identificare, ovvero nel caso che fornisca generalità o documenti falsi, incorrerà in specifiche fattispecie di reato (da riportare integralmente) e potrà essere sottoposto a fermo di identificazione;
- le dichiarazioni rese dal fermato sulla sua identità ed ogni altro elemento utile dichiarato dallo stesso fermato per la sua identificazione;
- gli estremi dei documenti di identificazione esibiti;
- gli elementi che lasciano presupporre che le dichiarazioni rese sull'identità personale, ovvero i documenti esibiti siano falsi;
- le verifiche e gli accertamenti eseguiti dalla P.G. per identificare l'indagato (nel caso in cui questi abbia rifiutato di farsi identificare); es. assunzione a s.i.t. di persone informate sulla sua identità, accesso agli archivi anagrafici o d'ufficio, interlocuzioni con Autorità consolari, ecc...;
- l'eventuale esecuzione degli accertamenti auxologici;
- l'eventuale esecuzione dei rilievi segnaletici sull'indagato;
- l'eventuale prelievo di saliva e dei capelli;
- eventuali difficoltà e/o impossibilità di giungere all'identificazione del fermato;
- invito a dichiarare o eleggere il domicilio;
- l'avviso che ha l'obbligo di comunicare ogni mutamento del domicilio che ha dichiarato o eletto;
- l'avviso che nel caso in cui non dichiari o elegga il domicilio, ovvero nel caso in cui non comunichi il mutamento del domicilio che ha dichiarato o eletto, le notifiche degli atti procedurali saranno effettuati presso il difensore (di fiducia ovvero, in assenza, di ufficio);
- la data e l'ora in cui il P.M. è stato avvisato dell'inizio del fermo e le modalità con le quali è stata data questa comunicazione;
- la data e l'ora in cui al P.M. è stata richiesta l'autorizzazione al prelievo di capelli e/o della saliva e le modalità con le quali è stata data questa comunicazione;
- la data e l'ora in cui al P.M. è stata comunicata la necessità di prorogare il fermo da 12 ore a 24 ore e le modalità con le quali è stata data questa co-

municazione;

- la data e l'ora del rilascio del fermo e le modalità con le quali è stata data questa comunicazione al P.M.;
- l'avvenuta comunicazione al fermato dei diritti previsti dall'art. 386, comma 1, periodo 2°, c.p.p.;
- la sottoscrizione del verbalizzante (richiesta a pena di nullità);
- la sottoscrizione della persona fermata e/o di altre persone che hanno partecipato al compimento dell'atto.

### **Conclusioni.**

A conclusione di questo breve scritto, si ritiene opportuno precisare che la vastità dell'argomento trattato non ha permesso di sviscerarlo in tutti i suoi aspetti giuridico-operativi.

Per tale ragione, si rinvia all'imminente uscita monografica, nella quale tutti gli argomenti qui trattati saranno più ampiamente approfonditi ed inoltre saranno studiate anche l'identificazione di P.G. e l'identificazione ed il fermo di identificazione di pubblica sicurezza. Peraltro, in aiuto all'attività operativa, alla fine di ogni argomento sarà riportato un vademecum di facile consultazione pratica, con l'annessa modulistica di riferimento.



Già Comandante della P.M. di P. di Montechiaro, è Comandante della P.M. di P. Empedocle dove è stato responsabile del S.U.A.P. e dei Servizi Demografici. Formatore in materia di CDS nel corso dedicato agli Agenti nuovi assunti presso il Comune di Realmonte (AG), ha collaborato con la Prefettura di Agrigento per la divulgazione di corsi di educazione stradale nelle scuole elementari e medie, è stato relatore al Congresso Nazionale delle P. L. di Riccione ed ha pubblicato articoli in materia di CDS.

## I cambiamenti di direzione, di corsia e le altre manovre che possono costituire intralcio o pericolo



### PREMESSA

Una delle violazioni spesso accertate quale causa di sinistri stradali con tragici epiloghi, è quella conseguente al mancato rispetto di una delle diverse prescrizioni dell'art. 154 del codice della strada, che, non a caso dedica la sua attenzione alle manovre da cui può derivare maggior pericolo, ossia i cambiamenti di direzione.

Purtroppo, anche lo scrivente, rientra nella casistica di quanti sono rimasti coinvolti in sinistri conseguenti ad effettuazione di manovre pericolose, infatti mentre percorreva, a bordo del suo motoveicolo, la strada per recarsi presso il Comando di Polizia Municipale di Palma di Montechiaro, era il 09 luglio 2008, un utente uscì da un'area di servizio alla sinistra del suo senso di marcia, senza accertarsi di avere strada libera, violando chiaramente l'art.154 perché, oltre a non dare la precedenza, fece un'inversione di marcia attraversando la linea di mezzera continua, peraltro in modo improvviso e causò a chi scrive uno stop di sette mesi per serissime lesioni riportate al suo arto destro.

La sua giustificazione fu che abbagliato dal sole, non si accorse proprio del mio sopraggiungere; del fatto che avesse commesso ben due violazioni con la medesima manovra neanche un cenno, quasi come se non se ne fosse affatto reso conto.

Si torna dunque, al principio dei principi violato con molta naturalezza sulle nostre strade. ossia alla condot-

ta di guida imprudente, vero e proprio flagello in considerazione dell'altissimo numero di sinistri che ne conseguono.

Piccolo inciso; nessuna forza di polizia stradale, nonostante un ferito grave a terra, venne a rilevare il sinistro, ma poco conta ai fini del presente lavoro.

Non semplice, come tanti altri articoli, anche l'applicazione dell'art.154 del codice della strada, come confermano le diverse sentenze della Corte di Cassazione dedicate proprio a varie fattispecie di interesse della norma in argomento.

Una ricchezza la presenza di diverse sentenze della Suprema Corte, anche perché, oltre a chiarire ed orientare il modus operandi degli organi di polizia stradale, ben si prestano ad arricchire il lettore, grazie alle diverse massime richiamate nelle stesse peraltro spesso applicabili, non solo al caso trattato, ma anche a tante altre fattispecie, che cammin facendo si possono incontrare, oltre a richiamare principi indispensabili da conoscere per potersi ben orientare nell'applicazione di una norma.

Una serie di dubbi sollevati dal proprio personale in occasione della ricostruzione di una dinamica di un sinistro e le difficoltà palesate anche nel corretto interpretare l'art.154 del nostro cds, hanno obbligato lo scrivente ad un approfondimento che si propone, sempre con spirito di solo confronto e condivisione con colleghi che giornalmente, vivono la strada con tecnicismo e professionalità e che possano sposarne i principi o proporre critiche o motivi di non condivisione, utili ad assicurare crescita professionale.

Come sostenuto da sempre, nulla può arricchire di più e colmare almeno in parte la solitudine di un Comandante, che il sano confronto.

Anche una veloce lettura del prontuario del codice della strada, evidenzia come in poche pagine, si racchiudano diverse fattispecie di possibili violazioni ai corretti comportamenti prescritti e regolamentati dall'articolo 154 del nostro codice, a significare di quanto facile sia per chi alla guida, porre in essere manovre pericolose, tali da generare sinistri purtroppo anche con esiti mor-

tali.

La lettura della norma, la disamina delle fattispecie trattate dal prontuario e le massime della Cassazione ci daranno una chiave di lettura completa di questo articolo che, già dal suo titolo, permette di percepire immediatamente l'importanza, per tutti noi, chiamati a svolgere le difficili mansioni di polizia stradale ogni giorno ed a misurarci con difficoltà di ogni genere, soprattutto nel non facile intento di ricostruzione dell'esatta dinamica di un sinistro, atto irripetibile e per niente semplice da redigere.

Una veloce consultazione del web interrogato sulle principali cause di incidente stradale, evidenzia la distrazione alla guida, la guida in stato di alterazione per assunzione di sostanze alcoliche e psicotrope, la velocità, l'uso eccessivo del cellulare, la mancata distanza di sicurezza e anche le manovre irregolari. Beh è chiaro che compiere una manovra pericolosa possa avere come conseguenza naturale il generare un sinistro evitabile.

### L'ARTICOLO 154 DEL CODICE DELLA STRADA

1. I conducenti che intendono eseguire una manovra per immettersi nel flusso della circolazione, per cambiare direzione o corsia, per invertire il senso di marcia, per fare retromarcia, per voltare a destra o a sinistra, per impegnare un'altra strada, o per immettersi in un luogo non soggetto a pubblico passaggio, ovvero per fermarsi, devono:

- a) assicurarsi di poter effettuare la manovra senza creare pericolo o intralcio agli altri utenti della strada, tenendo conto della posizione, distanza, direzione di essi;
- b) segnalare con sufficiente anticipo la loro intenzione.

2. Le segnalazioni delle manovre devono essere effettuate servendosi degli appositi indicatori luminosi di direzione. Tali segnalazioni devono continuare per tutta la durata della manovra e devono cessare allorché essa è stata completata. Con gli stessi dispositivi deve essere segnalata anche l'intenzione di rallentare per fermarsi. Quando i detti dispositivi manchino, il conducente deve effettuare le segnalazioni a mano, alzando verticalmente il braccio qualora intenda fermarsi e sporgendo, lateralmente, il braccio destro o quello sinistro, qualora intenda voltare.

3. I conducenti devono, altresì:

- a) per voltare a destra, tenersi il più vicino possibile sul margine destro della carreggiata;
- b) per voltare a sinistra, anche per immettersi

in luogo non soggetto a pubblico passaggio, accostarsi il più possibile all'asse della carreggiata e, qualora si tratti di intersezione, eseguire la svolta in prossimità del centro della intersezione e a sinistra di questo, salvo diversa segnalazione, ovvero quando si trovino su una carreggiata a senso unico di circolazione, tenersi il più possibile sul margine sinistro della carreggiata. In entrambi i casi i conducenti non devono imboccare l'altra strada contromano e devono usare la massima prudenza;

c) nelle manovre di retromarcia e di immissione nel flusso della circolazione, dare la precedenza ai veicoli in marcia normale.

4. E' vietato usare impropriamente le segnalazioni di cambiamento di direzione.

5. Nell'esecuzione delle manovre i conducenti non devono eseguire brusche frenate o rallentare improvvisamente.

6. L'inversione del senso di marcia è vietata in prossimità o in corrispondenza delle intersezioni, delle curve o dei dossi.

7. Chiunque viola la disposizione del comma 6 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 87 ad euro 344.

8. Chiunque viola le altre disposizioni del presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 43 ad euro 173.

Sono i primi tre commi che costituiscono la parte più saliente dell'intera impalcatura e ratio di questa importante norma del nostro codice della strada; infatti il primo comma ci dice quali siano tutte le manovre possibili da cui può derivare un apprezzabile pericolo per gli utenti in circolazione, il secondo invece, descrive in modo dettagliato tutte le cautele che ogni conducente deve adottare, per garantire se stesso e gli altri conducenti della strada che la sua manovra o intenzione, sia stata ben compresa e che la stessa venga portata a compimento senza alcun pericolo o intralcio, il terzo si sofferma in particolare, su precise prescrizioni cui doversi scrupolosamente attenere, quando si ha intenzione di effettuare tre manovre. la svolta a destra, la svolta a sinistra e la retromarcia.

La massima che costituisce fondamento chiaro di questa norma del cds è che qualsiasi cambiamento di direzione, fermata o arresto, deve essere presegnalato per tempo ed effettuato solo dopo essersi accertati che tale manovra non sia tale da intralciare o peggio, creare incidenti.

Tre gli ordini che ci impartisce la nostra norma per effettuare simili manovre in sicurezza:

1. la segnalazione di questa intenzione con congruo anticipo;

2. la verifica della sua fattibilità in sicurezza ( e come vedremo con le massime della Cassazione anche avendo obbligo di prevedere comportamenti imprudenti degli altri utenti in transito);

3. l'effettuazione della manovra assistita dalla permanenza in funzione degli indicatori di cambio di direzione fino al compimento della stessa.

In coerenza con la norma, anche lo scritto operativo che ne consegue, ossia il prontuario, è suddiviso in più sezioni ognuna dedicata a ben precise tipologie di manovre .

Chiaramente sono da sanzionare il non rispetto di queste prescrizioni.

L'effettuare una manovra di immissione nel flusso di circolazione , di cambiamento di direzione, di retromarcia, di inversione, di svolta a destra o sinistra o di fermata senza che le stesse siano presegnalate adeguatamente deve essere sanzionato.

Il problema è come dimostrare che tali cambiamenti di direzione siano avvenuti senza che fossero presegnalati, quando ci troviamo a ricostruire la dinamica di un sinistro e quasi sempre chi segue afferma che chi lo precedeva non aveva azionato l'indicatore di direzione mentre l'altro conducente, afferma l'esatto contrario? Non è sufficiente il fatto di trovarlo azionato al momento del rilievo, ci possono aiutare solo la posizione post-urto e i punti di collisione, ma per ricostruire la dinamica e non per accertare senza dubbio alcuno se un indicatore fosse o meno azionato al momento della collisione.

Oltre all'immissione nel flusso della circolazione, ossia quella manovra che consente ad un veicolo di potersi inserire in un flusso di circolazione veicolare già esistente che obbliga chi si immette, di dare precedenza a tutti i veicoli già immessi in detto flusso, altra manovra particolarmente

pericolosa, se non eseguita con tutti i crismi della massima prudenza, è la retromarcia; a tal uopo importante citare quanto stabilito dalla Corte di Cassazione nella sentenza nr.41357 del 25 settembre 2018, ossia che se, nell'eseguire la manovra di retromarcia non si ha una completa visuale per compiere la manovra in sicurezza, il conducente deve eventualmente, farsi aiutare da una persona a terra che lo guidi nello spostamento.

L'art.154 infatti, impone a tutti gli utenti che devono effettuare manovra di retromarcia, di dare sempre la precedenza ai veicoli in marcia. Se non si dispone della visuale, l'unico modo per effettuarla in sicurezza è disporre di qualcuno che ci guidi, non di certo sbucare o collidere con il primo che passa come spesso siamo costretti a rilevare per sentirsi dire: e come po-

tevo vedere? Classico.

Ne consegue che, ove si è da soli, nessuno vieta di scendere dalla propria autovettura, fermare il flusso di circolazione e solo a quel punto eseguire la retromarcia. Altre due classiche manovre di cambiamento di direzione sono le tipiche svolte a destra e a sinistra, da effettuare con le dovute cautele onde evitare di trasformarsi in bruschi cambiamenti di direzione. Sulla svolta a sinistra e sulle necessità di effettuare tale manovra con massima prudenza, importante quanto chiarito dalla Suprema Corte Sez. IV Penale - SENTENZA 24 novembre 2020, n.32879 nella seguente massima:

*“La manovra di svolta a sinistra uscendo da una strada privata con immissione in una strada statale determina una situazione di pericolo ed esige, quindi, la massima prudenza e l'adozione di tutte le possibili cautele; a questo scopo il conducente non solo ha l'obbligo di avvicinarsi gradualmente all'asse della carreggiata, ma anche quello imposto dalla comune prudenza, di accertare mediante ispezione diretta o in qualsiasi altro modo, che non vi siano veicoli sopraggiungenti, lasciando a tali veicoli, eventualmente, la precedenza”*

Importante quanto stabilito dalla Cassazione penale Sez.V, sentenza 14.12.2010 n.44016, ossia che integra il reato di violenza privata, la condotta del conducente che, eseguendo brusche sterzate ovvero affiancandosi e sorpassando altra vettura, costringa il conducente di quest'ultima a cambiare direzione di marcia per evitare la collisione.

Anche in questi casi occorre sempre effettuarle con massima prudenza, nel caso di svolta a destra rispettando la destra rigorosissima mentre quella parassiale nel caso di svolta a sinistra o al margine sinistro se su strada a senso unico di circolazione.

E' sempre vietato a chiunque di effettuare brusche frenate o fermate improvvisate, così come invertire la marcia in prossimità di intersezioni, dossi o curve, proprio per evitare di trasformarsi in pericoli o ostacoli con cui collidere diventi inevitabile.

Scontato inoltre, come le fattispecie trattate dall'Art.154 del cds richiamino con frequenza, l'art.145 del cds.; anzi si ha proprio l'impressione che l'art.154 sia quasi un continuum dell'art.145 con la differenza che mentre l'art.145 disciplina la precedenza ed obbliga alla massima prudenza rivolgendo attenzione alle intersezioni in generale, il 154, soffermi la sua attenzione sui cambiamenti di direzione, che inevitabilmente possono riguardare anche le intersezioni o la loro esecuzione in prossimità di esse.

Così l'uscita da un luogo non soggetto a pubblico passaggio è regolamentato e sanzionato dall'art.145, mentre nell'effettuare la manovra di svolta a sinistra, può

concorrere anche l'art.145 ove non si dia precedenza ai veicoli provenienti da destra, lapalissiano il richiamo all'art.145, quando anche l'art.154 del cds obbliga all'uso della massima prudenza soprattutto le manovre di svolta a sinistra. Dunque tante le circostanze in cui i due articoli in parola si incontrano o si fondono (per correttezza il prontuario cui si riferisce lo scrivente è quello Egaf pag.649-653)

In mancanza anche temporanea di indicatori di direzione, tale intenzione è affidata a semplice segnalazione manuale. Doveroso precisare che in tali circostanze, obbligato ad assolvere tale

compito, non è solo il conducente, ma anche un passeggero ( in questo senso vds Corte di Cassazione Sez. IV del 12.10.1960 - Mass. pen.1961; tratto da Egaf codice commentato edizione aprile 2016 pag.1961).

La segnalazione deve effettuarsi con congruo anticipo e chi la effettua deve anche accertarsi che sia stata ben compresa dagli altri utenti della strada che seguono. Tale principio è stato precisato dalla Corte di Cassazione sez. Iv 11.11.1966 - Mass.Pen.1967( tratto da Egaf codice commentato Ed. Aprile 2016 pag.1961) la quale precisa che *“ i conducenti devono comportarsi in modo che gli altri utenti della strada possano rendersi conto, senza possibilità di equivoco, della loro intenzione di mutare direzione.*

Precisa ancora la Cassazione Penale, Sez. IV, 12.04.1965 ( sempre tratto da medesima fonte Egaf ) in Mass. pen.1966 che *“nel caso di conversione a sinistra, l'obbligo del conducente non si esaurisce nel segnalare tempestivamente il cambiamento di direzione, ma comporta anche quello di assicurarsi dell'esito positivo di tale segnalazione e di sorvegliare il movimento degli altri veicoli non soltanto all'inizio della manovra, ma anche nel corso di essa”*

E' obbligatorio far uso di indicatori di direzione, anche in assenza di veicoli che seguono. Nonostante quanto sopra precisato in merito ai cambiamenti di direzione e relativo uso degli indicatori, il loro uso improprio seppur vietato, purtroppo è consueto; nella nostra realtà, probabilmente anche per poca severità di repressione da parte degli organi di polizia stradale, non di rado, capita di incontrare un veicolo con l'indicatore di svolta azionato che prosegue la sua marcia senza eseguire alcuna svolta, probabilmente dimenticato azionato da chissà quanto tempo, oppure che segnala l'intenzione di svolta a destra per poi improvvisamente svoltare a sinistra o viceversa, o esegua una svolta senza alcuna presegnalazione.

Onestamente ci vorrebbe anche da parte nostra più attenzione.

## IMPORTANTI MASSIME DELLA CORTE DI CASSAZIONE RELATIVE ALL'ART.154 DEL CODICE DELLA STRADA.

Dopo l'attenta lettura della norma e le considerazioni rappresentate nel paragrafo che precede, indispensabile per assicurare e comprendere meglio quanto necessario su cambiamenti di direzione, fermate, immissione nella circolazione veicolare e retromarcia, la lettura degli ulteriori chiarimenti, approfondimenti e precisazioni, desunti dalla disamina di importanti sentenze della Suprema Corte. Di seguito si propongono alcune massime ed estratti di sentenze, che ben completano la lettura della norma, soprattutto chiarendo gli aspetti applicativi e di corretta interpretazione, consentendo così, di dipanare dubbi vari.

Uno dei cambiamenti più pericolosi, come visto nei paragrafi precedenti, è rappresentato dalla manovra di svolta a sinistra cui si riferisce quanto precisato dalla Sez. 4, n. 9114 del 09/06/1983, (Calarco, Rv. 160979; Sez. 6, n. 2515 del 17/10/1975, dep. 1976, Cecci, Rv. 132517). *La manovra di svolta a sinistra determina una situazione di pericolo ed esige, quindi, la massima prudenza e l'adozione di tutte le possibili cautele; a questo scopo il conducente che tale manovra deve attuare, non solo ha l'obbligo di eseguire la prescritta segnalazione preventiva, e di avvicinarsi gradualmente all'asse della carreggiata, ma anche quello imposto dalla comune prudenza, di accertare mediante lo specchio retrovisivo o con ispezione diretta o in qualsiasi altro modo, che non vi siano veicoli sopraggiungenti lateralmente e da tergo, lasciando a tali veicoli, eventualmente, la precedenza.*

In sintesi richiama ed integra quanto già precisato nella precedente sentenza della Cassazione Penale, Sez. IV, 12.04.1965 in Mass.pen.1966, già citata nel paragrafo che precede.

Altra interessante massima, riferita al rapporto tra manovra di sorpasso e manovra di svolta a sinistra, è quella della Sez. 4, n. 4855 del 22/04/1983, Grandi, Rv. 159209, di seguito riportata:

*In sostanza, nel conflitto tra la manovra di sorpasso e quella di svolta a sinistra del veicolo da sorpassare, si verifica una situazione di priorità della prima rispetto alla seconda, che comporta l'obbligo del conducente che precede di astenersi dal completare la conversione a sinistra, pur avendo segnalato il cambiamento di direzione, per lasciare il passo al veicolo sopravveniente da tergo allorquando, per la posizione, distanza, e velocità di quest'ultimo, venga a determinarsi, altrimenti, il pericolo di collisione, onde e' dovere del conducente, nella manovra di svolta a sinistra, di accertarsi previamente che un tale pericolo non sorga .*

l'estratto della sentenza della Suprema Corte, la nr.15526/2020, lo si propone poiché esamina la relazione esistente tra il principio di affidamento con un altro importante principio che si concretizza nell'obbligo imposto a tutti gli utenti della strada di dover tenere in considerazione, nella loro guida, qualsiasi imprudente comportamento degli altri utenti in circolazione, purché rientrante nella capacità o possibilità di poterlo prevedere.

“...Va premesso che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il principio dell'affidamento, nello specifico campo della circolazione stradale, trova opportuno temperamento nell'opposto principio, secondo il quale l'utente della strada è responsabile anche del comportamento imprudente altrui, purché rientri nel limite della prevedibilità” (Sez. 4, n. 7664 del 06/12/2017, dep. 2018, Bonfrisco, Rv. 272223; Sez. 4, n. 27513 del 10/05/2017, Mulas, Rv. 269997), e, segnatamente, che il conducente di un veicolo, nell'impegnare un crocevia, deve prefigurarsi anche l'eccessiva velocità da parte degli altri veicoli che possono sorpassare, onde porsi nelle condizioni di porvi rimedio, atteso che tale accadimento rientra nella normale prevedibilità” (Sez. 4, n. 20823 del 19/02/2019, Farimbella, Rv. 275803, in fattispecie di omicidio colposo in cui la Corte ha ritenuto esente da censure la sentenza che aveva affermato la responsabilità dell'imputato per aver effettuato una svolta repentina senza fermarsi e controllare che non stessero sorpassando altri veicoli, nonostante la vittima del sinistro procedesse su un motoveicolo a velocità superiore al consentito; Sez. 4, n. 4518 del 11/12/2012, dep. 2013, Mannolo, Rv. 254664, relativa a fattispecie in cui la S.C. ha ritenuto corretta la motivazione con cui la Corte d'appello ha condannato per omicidio colposo la ricorrente che, viaggiando su una strada statale a bordo di un'auto alla velocità di 10 Km/h, aveva investito, per effetto di una svolta a sinistra, la moto proveniente da altra carreggiata ad una velocità di 150 km/h, provocando la morte del conducente; Sez. 4, n. 12361 del 07/02/2008, Biondo, Rv. 239258, in fattispecie in cui la sentenza d'appello, pur riconoscendo la violazione da parte del conducente di un ciclomotore dell'obbligo di dare la precedenza ad un incrocio, aveva ritenuto imprevedibile l'eccessiva velocità con cui era sorpassato un altro veicolo con il quale aveva colliso; la Corte pur affermando l'esigenza di pervenire ad un rimprovero colposo personalizzato, che impedisce di ritenere costituita la colpa sulla base della mera violazione della norma cautelare specifica, ha annullato la sentenza enunciando il principio sopra descritto).

l'estratto della sentenza n.32879/2020 invece, che di seguito si propone, lo si ritiene importante perché

la sua validità, è estensibile a fattispecie diverse oltre quella trattata nella sentenza stessa; dunque poiché di portata generale oltre che riferito al casus oggetto della sentenza stessa. Importante il suo precisare che il veicolo che deve immettersi nel flusso di circolazione proveniente da un luogo non soggetto a pubblico passaggio, viola l'obbligo di dare precedenza anche se occupa una parte marginale della carreggiata, oltre che a precisare con maggior dovizia di particolare di quanto appena letto nella sentenza precedente, il rapporto tra il principio di affidamento in tema di circolazione veicolare con l'opposto obbligo di tenere conto dell'imprudenza altrui.

Costituisce principio acquisito pacificamente alla giurisprudenza della S.C. che in tema di disciplina della circolazione stradale per integrare l'inosservanza dell'obbligo di precedenza è sufficiente, particolarmente nel caso di immissione sulla strada pubblica con provenienza da un luogo non soggetto a pubblico passaggio, occupare anche una minima parte della carreggiata in cui procede il veicolo favorito, essendo soltanto necessario che sorga il concreto pericolo di interferenza delle traiettorie e non avendo alcuna rilevanza, se non ai fini di un concorso di colpa, la possibilità per detto veicolo di evitare collisione mediante manovre più o meno agevoli per deviare verso la parte stradale non ancora libera (Sez. 4 n. 14213 del 9.07.1990 rv 185568). In definitiva l'eccessiva velocità della persona offesa, può rappresentare una causa concorrente dell'incidente eventualmente occorso, di per sé non sufficiente ad escludere la responsabilità dello stesso conducente gravato dall'obbligo di precedenza (Sez. 4, n. 25552 del 27/04/2017, Luciano, Rv. 270176; Sez. 4, n. 33385 del 08/07/2008, Ianniello, Rv. 240899); il conducente di un veicolo, nell'impegnare un crocevia, deve prefigurarsi anche l'eccessiva velocità da parte degli altri veicoli che possono sorpassare, onde porsi nelle condizioni di porvi rimedio, atteso che tale accadimento rientra nella normale prevedibilità (Sez. 4, n. 20823 del 19/02/2019, Farimbella, Rv. 275803, in fattispecie di omicidio colposo in cui la Corte ha ritenuto esente da censure la sentenza che aveva affermato la responsabilità dell'imputato per aver effettuato una svolta repentina senza fermarsi e controllare che non stessero sorpassando altri veicoli, nonostante la vittima del sinistro procedesse su un motoveicolo a velocità superiore al consentito), nonché la contrapposizione del principio di affidamento, in tema di circolazione stradale, con il principio dell'obbligo di ogni conducente di dovere considerare, nell'approrssimarsi alle intersezioni, ogni prevedibile comportamento anche imprudente degli altri conducenti, lasciando loro la precedenza pur di evitare la collisione.

È opportuno fare qualche riferimento al principio dell'affidamento, evocato in sentenza a favore dell'imputata, circa la non prevedibilità ed evitabilità in concreto dell'incidente a seguito del comportamento tenuto dal motociclista. E ormai consolidato l'orientamento della Corte di legittimità secondo il quale il principio dell'affidamento, nello specifico campo della circolazione stradale, trova un opportuno temperamento nell'opposto principio, secondo cui l'utente della strada è responsabile anche del comportamento imprudente altrui, purché rientri nel limite della prevedibilità (vds. Sez. 4 n. 25552 del 27.04.2017 rv 270176; sez. 4 n. 7664 del 6.12.2017 rv 272223; Sez. 4, n. 8090 del 15/11/2013, dep. 2014, Saporito, Rv. 259277). Tale prevedibilità dev'essere però valutata non già in astratto, ma in concreto e si sostanzia nell'assunto che vale non solo a definire in astratto la conformazione del rischio cautelato dalla norma, ma anche va ragguagliata alle diverse classi di agenti modello ed a tutte le specifiche contingenze del caso concreto (Sez. U., n. 38343 del 24/04/2014, Espenhahn e altri, non massimata sul punto). Inoltre, considerato che le regole di cautela che nel caso di specie si assumono violate di cui all'art. 154

C.d.S. si presentano come regole 'elastiche', che indicano, cioè, un comportamento determinabile in base a circostanze contingenti, è comunque necessario che l'imputazione soggettiva dell'evento avvenga attraverso un apprezzamento della concreta prevedibilità ed evitabilità dell'esito antiggiuridico da parte dall'agente modello (Sez. 4, n. 37606 del 06/07/2007, Rinaldi, Rv. 237050). La breve massima che segue, sottolinea quanta estrema o meglio, massima prudenza pretende il nostro codice in manovre particolarmente critiche come l'immissione nel flusso veicolare: *In tema di circolazione stradale, il conducente che, uscendo da area privata, si immette nel flusso della circolazione è obbligato a dare la precedenza ai veicoli transitanti, in marcia normale o di sorpasso, sulla strada favorita e, pertanto, è tenuto ad ispezionare costantemente la strada durante tutta la manovra di immissione (e non soltanto in prossimità dell'incrocio), astenendosi dal*

*compierla qualora non sia in grado di vedere se sia in atto un sorpasso tra veicoli.* Cassazione civile, Sez. III, sentenza n. 2864 del 6 febbraio 2020 (Cass. civ. n. 2864/2020).

Inoltre sulla correlazione tra violazione dell'art.154 e dell'art.149 precisa la Cassazione:

*In materia di circolazione stradale, ove un veicolo ne tamponi un altro che si sia immesso sulla sua carreggiata previa inversione del senso di marcia, non è data la*

*logica possibilità che concorrano entrambe le violazioni di cui agli artt. 154 e 149 cod. strada. Infatti, se il conducente del veicolo che ha invertito il proprio senso di marcia abbia omissso di dare la precedenza al veicolo sorpassante, così incorrendo nella violazione dell'art. 154 cod. strada, non è configurabile a carico del conducente di quest'ultimo veicolo la violazione dell'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza, di cui all'art. 149 cod. strada. Cassazione civile, Sez. III, sentenza n. 22406 del 27 ottobre 2011 (Cass. civ. n. 22406/2011)*

Per ciò che riguarda la manovra di inversione del senso di marcia, altra manovra spesso causa di gravi incidenti stradali, importante la massima che segue, seppur datata: *In tema di circolazione stradale, non è configurabile l'illecito previsto dall'art. 154, comma 6, del codice della strada laddove le carreggiate interessate dall'inversione del senso di marcia del veicolo non siano adiacenti, ma separate da un'area legittimamente transitabile (nel caso di specie, uno spartitraffico adibito a parcheggio) ed il veicolo (al cui conducente si imputa la violazione dell'anzidetto art. 154, comma 6) provenga da quest'ultima.* Cassazione civile, Sez. II, sentenza n. 15766 del 3 luglio 2009 (Cass. civ. n. 15766/2009).

## CONCLUSIONI

La lettura di quanto riportato nei paragrafi che precedono con le massime delle sentenze della Suprema Corte che ne definiscono e precisano la corretta applicazione, comprovano come complessa e per certi versi affatto semplice, sia l'applicazione concreta delle diverse fattispecie trattate dall'art.154.

Chiarissimo è che, come evidenziato nei paragrafi che precedono, questa norma costituisce effettivamente un continuum dell'art.145 del codice della strada, norma sulla quale considerazioni, spunti di riflessioni e dissemina sono state oggetto di un apposito lavoro pubblicato nella rivista n.02/2021 dello scorso mese, una certezza anche scontata infatti, risiede nel fatto che, quasi tutti i cambiamenti di direzione, generalmente avvengono in prossimità di un'intersezione; ne consegue che per violare una delle fattispecie normate dall'art.154, si deve necessariamente violare la regola madre punita dall'art.145, ossia quella di avere una condotta priva della massima prudenza nell'approrssimarsi ad un'intersezione.

Ecco dunque, come il primo articolo, ossia il 145 del cds, è strettamente correlato al secondo, il 154, che rispetto al primo, si appropria dei suoi principi per intercalarli a fattispecie ben precise, rispetto al primo che li prevede con una portata applicativa più generica.



Non in un solo caso, poi, le due norme sembrano proprio fondersi, almeno questa l'impressione dello scrivente.



Ecco un caso tipico dove le prescrizioni dell'art.145 e quelle dell'art.154 coincidono perfettamente; la particolare immissione nel flusso di circolazione veicolare che troviamo quando una strada è intersecante con una rotonda.

In caso di collisione fra i due veicoli, inevitabile la contestazione dell'art.145 poiché entrambi approssimandosi ad un'intersezione non usano la massima prudenza e pur con piena visuale, la loro condotta non tale da evitare l'arresto del veicolo e la collisione.

allo stesso modo però, irregolare è l'immissione nel flusso veicolare in violazione dell'art.154..

A conferma di quanto sopra, non solo l'attenta lettura di un sinistro e la sua ricostruzione della dinamica, ma anche la consultazione di un prontuario, evidenzia che in più circostanze, è corretto, anzi dovuto, contestare contestualmente sia le violazioni dell'art.145 che quelle dell'art.154.

Solo per chiudere con una battuta: ma sarà un caso allora che l'art.145 si differenzia dall'art.154 solo per l'inversione del 5 con il 4?

**Pietro Collevocchio**



Ingegnere gestionale, esperto di valutazione, trasparenza e protezione dei dati nella PA, contitolare dello Studio Collevocchio di PA Management Consulting di Pescara. Data protection officer e consulente di Comuni, Province, società partecipate e Istituti scolastici.

## La videosorveglianza nei Comuni: dalla teoria alla pratica

### Abstract

La videosorveglianza è largamente diffusa, nei piccoli Comuni come nelle città metropolitane, ma il quadro normativo sulla protezione dei dati personali impone per la sorveglianza sistematica e automatizzata di uno spazio specifico con mezzi ottici o audiovisivi obblighi di attenta valutazione di impatto sulla protezione dei dati (DPIA) e per i Comuni la redazione di un rigoroso Regolamento per la disciplina del sistema di videosorveglianza.

Per i Comuni che si sono adeguati al GDPR, il Responsabile della protezione dei dati è il soggetto preposto alla supervisione della corretta attuazione di un sistema di gestione e di controllo del sistema di videosorveglianza conforme alla normativa.

### Premessa

Il ricorso a sistemi di videosorveglianza deriva dall'equilibrio di due interessi contrapposti:

- esigenze di sicurezza: tutela del patrimonio e delle persone
- esigenze di protezione dei dati personali: limitazione della possibilità di muoversi ed agire restando anonimi

Si tratta di un contesto in cui gli interessati sono disposti a sacrificare la privacy a fronte dei benefici attesi in termini di sicurezza, ma occorre garantire la salvaguardia dei propri diritti di protezione dei dati personali.

Gli impianti di videosorveglianza, infatti, possono suscitare sia un senso di maggior sicurezza, sia il timore di limiti alla libertà e altri diritti fondamentali.

In riferimento al Provvedimento del Garante dell'8 aprile 2010, la videosorveglianza è consentita a condizione che siano rispettati alcuni principi:

- La videosorveglianza deve essere lecita; è da

considerarsi tale se è funzionale allo svolgimento delle funzioni istituzionali (per quanto concerne i Comuni).

- La videosorveglianza deve essere necessaria e proporzionata; non si possono utilizzare sistemi di videosorveglianza se l'obiettivo può essere raggiunto con modalità diverse. L'uso di telecamere è da considerarsi come misura ultima di controllo e cioè idonea soltanto quando altre misure meno invasive si siano rivelate insufficienti, ovvero inattuabili. In ogni caso, occorre accertarsi che i dati personali raccolti con le riprese siano pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati.
- La videosorveglianza deve avere finalità chiare, prestabilite e legittime.

Altri obblighi presenti nel Provvedimento:

- Informativa con indicazioni chiare sul trattamento dei dati personali
- Designazione dei soggetti che possono utilizzare gli impianti e prende visione delle registrazioni con determinate procedure
- Termine di conservazione delle immagini

### Normativa di riferimento GDPR e linee guida EDPB

Il ruolo della videosorveglianza è un tema di primaria importanza nell'ottica del rispetto dell'attuale normativa sulla protezione dei dati composta dal Regolamento generale sulla protezione dei dati (in inglese General Data Protection Regulation - GDPR) n. 679 del 2016, operativo a partire dal 25 maggio 2018, e dal decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" novellato dal decreto legislativo n. 101 del 10 agosto 2018 recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del GDPR". Inoltre, il tema videosorveglianza e GDPR è trattato dalle linee guida "Guidelines 3/2019 on processing of

personal data through video devices” adottate dall’European Data Protection Board (EDPB) che superano i provvedimenti adottati dell’Autorità Garante per la protezione dei dati personali precedenti.

Il GDPR identifica come titolare del trattamento il soggetto fisico o giuridico che stabilisce le modalità e i mezzi di trattamento dei dati personali.

Il titolare deve assolutamente rispettare i principi stabiliti dall’art. 5 (liceità, correttezza, trasparenza, limitazione delle finalità, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della, conservazione, integrità, riservatezza e responsabilizzazione) oltre alle basi giuridiche previste dall’art. 6 (consenso, esecuzione di un contratto o di misure precontrattuali, obbligo legale, salvaguardia di interessi vitali, interesse pubblico e legittimo interesse).

Il GDPR prevede all’articolo 25 che il titolare del trattamento debba implementare prima dell’inizio del trattamento e all’atto del trattamento misure tecniche e organizzative adeguate alla protezione dei dati (privacy by design e by default)

L’art. 32 del GDPR dispone che per approntare delle adeguate misure di sicurezza

bisogna tener conto dello stato dell’arte (avanzamento tecnologico), dei costi di attuazione (delle misure di sicurezza), della natura, dell’oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento dei dati, nonché del rischio di varia probabilità e gravità per i diritti e le libertà delle persone fisiche. Il tutto per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio.

La valutazione d’impatto sulla protezione dei dati (Data Protection Impact Assessment – DPIA) è un processo che il titolare del trattamento deve effettuare quando un tipo di trattamento, allorché prevede in particolare l’uso di nuove tecnologie, considerati la natura, l’oggetto, il contesto e le finalità del trattamento, può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche (art. 35 GDPR).

L’EDPB, organo europeo indipendente che contribuisce all’applicazione coerente

delle norme sulla protezione dei dati nell’Unione europea e promuove la cooperazione tra le autorità competenti per la protezione dei dati dell’UE ha adottato, il 29 gennaio 2020 le linee guida 3/2019 con l’obiettivo di dare indicazioni su come applicare il GDPR al trattamento dei dati personali effettuato tramite dispositivi video.

Novità introdotte rilevanti per i sistemi di videosorveglianza dei Comuni:

- Il GDPR non si applica quando l’utilizzo di un sistema di videosorveglianza non comporta il

trattamento di dati personali, ovvero quando un individuo non può essere identificato, né direttamente, né indirettamente.

I dati devono essere:

- trattati in modo lecito, corretto e trasparente (liceità, correttezza e trasparenza)
- raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime (limitazione delle finalità)
- adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità perseguite (minimizzazione)
- Le finalità devono essere specificate in dettaglio, descritte in modo “granulare” e documentate per iscritto. Non è sufficiente fare riferimento a locuzioni generiche come “installazione per ragioni di sicurezza”. Se le telecamere sono installate per scopi diversi (protezione dei beni e del patrimonio, tutela della vita e incolumità delle persone, raccolta di mezzi di prova) il titolare dovrebbe documentare le diverse finalità perseguite.
- La trasmissione di dati personali a terzi è permessa esclusivamente per la necessità di adempiere ad un obbligo di legge, per esempio la trasmissione delle immagini alle forze dell’ordine per lo svolgimento di indagini.
- Informativa: approccio a due livelli. Le informazioni più importanti dovrebbero essere fornite attraverso un segnale di avvertimento (primo livello) corredato da un’icona.

I segnali di avvertimento dovrebbero essere posizionati ad una distanza ragionevole dai luoghi monitorati in modo tale che l’interessato possa facilmente comprendere che l’area in cui sta per accedere è videosorvegliata prima di effettuare l’accesso. Questo consentirebbe all’interessato di evitare di essere ripreso o di adeguare il suo comportamento, se lo ritiene opportuno.

Il segnale di avvertimento previsto dalle linee guida EDPB è il seguente:

Le ulteriori informazioni obbligatorie ai sensi dell’art.13 GDPR mediante un’informativa estesa (secondo livello) da rendere facilmente accessibili all’interessato attraverso modalità cartacee o digitali (es. QR Code sul segnale di avvertimento).

#### Valutazione d’impatto – DPIA

La valutazione d’impatto sulla protezione dei dati (Data Protection Impact Assessment – DPIA) è una procedura di analisi approfondita che ha lo scopo di descrivere un trattamento di dati per valutarne la necessità e la proporzionalità così come tutti gli altri

principi fondamentali del GDPR.

La DPIA è un processo volto a:

- descrivere i trattamenti
- valutarne la necessità e la proporzionalità e aiutare a gestire i rischi per i diritti e le libertà delle persone fisiche derivanti dal trattamento, valutandoli e determinando le misure per indirizzarli

La DPIA è di ausilio ai titolari obbligati a rispettare i requisiti del GDPR e a dimostrare che sono state adottate misure appropriate per garantire il rispetto del Regolamento. E’ quindi uno strumento importante in termini di responsabilizzazione (accountability) del titolare.

Nelle linee guida i Garanti suggeriscono che al fine di fornire un insieme più concreto di operazioni di elaborazione che richiedono una DPIA a causa del loro intrinseco alto rischio, dovrebbero essere considerati diversi criteri. Tra questi, nel caso della videosorveglianza, consideriamo:

- Monitoraggio sistematico: trattamenti utilizzati per osservare, monitorare o controllare gli interessati, compresa la raccolta di dati attraverso reti o “la sorveglianza sistematica di un’area accessibile al pubblico” (art. 35, paragrafo 3, lettera c). Questa tipologia di monitoraggio costituisce un criterio, ai fini della DPIA, in quanto la raccolta di dati personali può avvenire in circostanze tali da non consentire agli interessati di comprendere chi stia procedendo e per quali finalità. Inoltre, è talora impossibile per gli interessati sottrarsi a questa tipologia di trattamenti in aree pubbliche (o pubblicamente accessibili).
- I trattamenti di dati su larga scala: il Regolamento non definisce cosa costituisca larga scala, anche se il considerando 91 fornisce alcune indicazioni.

L’effettuazione della DPIA dovrebbe collocarsi quanto più a monte possibile nella fase di progettazione di un trattamento, anche se non tutte le operazioni di tale trattamento sono già delineate. L’aggiornamento della DPIA nel corso dell’intero ciclo di vita di un determinato progetto garantisce la dovuta considerazione delle tematiche di privacy e protezione dei dati favorendo l’individuazione di soluzioni che ne promuovano l’osservanza.

Lo svolgimento della DPIA è un processo continuativo e non un’attività una tantum.

L’EDPB ha ribadito l’obbligo di Valutazione d’impatto – DPIA in tutti i casi di videosorveglianza di aree

pubbliche previsto dal GDPR.

Secondo il principio di privacy by design (art. 25 GDPR), prima di procedere a un trattamento di dati personali è necessario il coinvolgimento dei ruoli e delle figure che progettano processi, servizi e applicazioni. Il principio si applica, prima dell’avvio del trattamento dei dati, in corrispondenza al momento della determinazione dei trattamenti e dei relativi strumenti di gestione.

Al momento della scelta del sistema da installare, come anche nel definire le funzionalità dello stesso, è necessario rispettare il principio di privacy by design e privacy by default, garantendo che siano trattati, per impostazione predefinita, solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento e mettendo in atto sin dalla progettazione (cioè al momento di determinare i mezzi del trattamento) misure tecniche ed organizzative adeguate ai rischi individuati.

A questo fine è fondamentale la DPIA preventiva che attraverso un processo di analisi che concorra alla mitigazione del rischio per le libertà fondamentali dei cittadini e per l’utilizzo improprio degli impianti di videosorveglianza, concorra alla gestione delle attività di trattamento legate al sistema di videosorveglianza, secondo le regole fissate nel Regolamento del sistema di videosorveglianza del Comune.

E’ quindi indispensabile per i Comuni provvedere tempestivamente all’aggiornamento del Regolamento del sistema di videosorveglianza secondo quanto richiesto dal nuovo quadro normativo.

#### Regolamento del sistema di videosorveglianza

Il Regolamento per la disciplina del sistema di videosorveglianza nel territorio comunale disciplina le modalità di raccolta, trattamento e conservazione dei dati personali mediante sistemi di videosorveglianza gestiti, nell’ambito del proprio territorio, dal Comune.

Il Regolamento garantisce che il trattamento dei dati personali, effettuato mediante l’attivazione di sistemi di videosorveglianza gestiti e impiegati dal Comune nel proprio territorio, si svolga nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche, con particolare riferimento alla riservatezza e all’identità personale.

Ai fini delle definizioni di cui al Regolamento si fa riferimento al Regolamento generale sulla protezione dei dati dell’Unione Europea 2016/679, al D. Lgs. n.101/2018, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e all’art 2 del D. Lgs. n. 51/2018, relativo alla protezione delle

persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti ai fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali. Punti fondamentali del Regolamento del sistema di videosorveglianza del Comune sono:

- Principi e finalità del Regolamento
- Soggetti: titolare del trattamento, responsabili del trattamento e soggetti designati e autorizzati al trattamento
- Informativa: approccio a due livelli
- Finalità dei sistemi, architettura degli impianti e ubicazione impianti
- Trattamento e conservazione dei dati
- Modalità di raccolta dati
- Accesso ai filmati
- Sicurezza dei dati

#### La situazione nei Comuni

La videosorveglianza nei Comuni è un fenomeno che ha registrato negli ultimi anni una crescita esponenziale per rispondere alla domanda di sicurezza dei cittadini. Sono spesso i Sindaci che promuovono l'installazione di telecamere di videosorveglianza per diverse finalità, incoraggiati anche da finanziamenti pubblici di progetti per la videosorveglianza urbana. I sistemi di videosorveglianza sono infatti tra gli strumenti privilegiati per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa.

Ma non sempre, però, l'attività di progettazione, acquisto, installazione e gestione dei sistemi di sorveglianza è preceduta da una valutazione d'impatto che, tenendo conto del nuovo quadro normativo sulla protezione dei dati, agevoli la redazione di un rigoroso Regolamento per la disciplina del sistema di videosorveglianza.

Ormai sono passati quasi tre anni dall'applicazione del Regolamento n. 2016/679

relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GDPR), e molti Comuni hanno provveduto alla nomina del Responsabile della protezione dei dati (obbligatoria per gli enti pubblici) e all'adeguamento al Regolamento.

Nella fase di assessment si sarebbe dovuto provvedere a "formare" il personale, "mappare" i processi, operare un'analisi di sicurezza dei sistemi e a mettere

in atto quegli strumenti richiesti per l'adeguamento:

- registri delle attività di trattamento
- nomina Responsabili del trattamento e soggetti autorizzati con istruzioni operative
- informative chiare per ogni servizio erogato
- misure previste per colmare il gap in fase di analisi di sicurezza dei sistemi
- istruzioni operative in caso di data breach

La gestione dei sistemi di videosorveglianza è uno dei trattamenti più "critici" rilevati nell'attività di Responsabile della protezione dei dati dei Comuni.

Ricordo che compiti del Responsabile della protezione dei dati sono, tra gli altri:

- informare e fornire consulenza al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento in merito agli obblighi derivanti dal GDPR
- sorvegliare l'osservanza del GDPR compresi l'attribuzione delle responsabilità, la sensibilizzazione e la formazione del personale che partecipa ai trattamenti e alle connesse attività di controllo
- fornire, se richiesto, un parere in merito alla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e sorvegliarne lo svolgimento

Il Responsabile della protezione dei dati nominato dal Comune, che deve avere competenze in ambito normativo, organizzativo ed informatico, è quindi il soggetto individuato dal GDPR per promuovere la gestione del sistema di videosorveglianza secondo quanto richiesto dal nuovo quadro normativo, che si innesta nel nuovo Regolamento sulla protezione dei dati che dovrebbe essere ormai per ogni Comune approvato e pubblicato.

Il Garante per la protezione dei dati personali vigila sull'assolvimento degli obblighi previsti dal GDPR e può punire, senza alcun favore per gli enti pubblici, con sanzioni fino a 10 milioni di euro.

Le indicazioni delle regole da seguire, dei soggetti coinvolti e delle sanzioni previste

appaiono piuttosto chiare, ma per i Comuni, per una corretta attenzione alla protezione dei dati, la strada da percorrere nel passare dalla teoria alla pratica è ancora lunga.

**Marco Massavelli**



Vice Comandante Polizia Locale e D.P.O. Comune di Giaveno (TO). Autore di pubblicazioni e relatore in corsi e convegni in materia di circolazione stradale, infortunistica stradale, commercio e polizia amministrativa, eventi e manifestazioni (Safety e Security), notificazione degli atti, Sicurezza Urbana e Protezione Civile.

### Le patenti di guida per il personale di protezione civile

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 88, del 13 aprile 2021, è stato pubblicato il DPCM 21 settembre 2020, recante "Approvazione dei nuovi regolamenti veicoli e patenti del Dipartimento della protezione civile".

Nel rispetto di quanto previsto dal codice della strada, ed in particolare dall'articolo 138, comma 11, e dal DPCM 30 maggio 2008 che fissa le norme di massima e particolareggiate riguardanti l'immatricolazione dei veicoli con targa "DPC" ed il rilascio delle patenti di guida per i suddetti veicoli, si è ravvisata la necessità di adeguare le previsioni del citato DPCM del 2008 alle modifiche intervenute nell'organizzazione interna del Dipartimento della protezione civile, anche in relazione al rilascio delle patenti di guida "DPC", per cui si sono approvate le nuove istruzioni tecniche concernenti l'immatricolazione, l'impiego, l'alienazione e revisione degli automezzi/veicoli e dei rimorchi del Dipartimento della protezione civile nonché le norme relative al rilascio, rinnovo, sospensione, revoca e ritiro della patente di guida, nell'ambito del Dipartimento della protezione civile.

Per quanto concerne, in particolare la patente di guida "DPC", l'allegato 1 al DPCM prevede le norme relative al rilascio, rinnovo, sospensione e ritiro, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 138, codice della strada.

#### **Art. 138, codice della strada Veicoli e conducenti delle Forze armate**

1. Le Forze armate provvedono direttamente nei riguardi dei veicoli di loro dotazione agli accertamenti tecnici, all'immatricolazione militare, al rilascio dei documenti di circolazione e delle targhe di riconoscimento.

2. I veicoli delle Forze armate, qualora eccedono i limiti di cui agli articoli 61 e 62, devono essere muniti, per circolare sulle strade non militari, di una autorizzazione speciale che viene rilasciata dal comando militare sentiti gli enti competenti, conformemente a quanto previsto dall'art. 10, comma 6. All'eventuale scorta provvede il predetto comando competente.

3. Le Forze armate provvedono direttamente nei riguardi del personale in servizio:

a) all'addestramento, all'individuazione e all'accertamento dei requisiti necessari per la guida, all'esame di idoneità e al rilascio della patente militare di guida, che abilita soltanto alla guida dei veicoli comunque in dotazione delle Forze armate;

b) al rilascio dei certificati di abilitazione alle mansioni di insegnante di teoria e di istruttore di scuola guida, relativi all'addestramento di cui alla lettera a).

4. Gli insegnanti, gli istruttori e i conducenti di cui al comma 3 non sono soggetti alle disposizioni del presente titolo.

5. Coloro che sono muniti di patente militare possono ottenere, senza sostenere l'esame di idoneità, la patente di guida per veicoli delle corrispondenti categorie, secondo la tabella di equipollenza stabilita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (8), di concerto con il Ministero della difesa, sempreché la richiesta venga presentata per il tramite dell'autorità dalla quale dipendono durante il servizio o non oltre un anno dalla data del congedo o dalla cessazione dal servizio.

6. Il personale provvisto di abilitazione ad istruttore di guida militare può ottenere la conversione in analogo certificato di abilitazione ad istruttore di guida civile senza esame e secondo le modalità stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (8), purché gli interessati ne facciano richiesta entro un anno dalla data del congedo o dalla cessazione dal servizio.

7. I veicoli alienati dalle Forze armate possono essere reimmatricolati con targa civile previo accertamento dei prescritti requisiti.

8. Le caratteristiche delle targhe di riconoscimento dei veicoli a motore o da essi trainati in dotazione alle Forze armate sono stabilite d'intesa tra il Ministero dal quale dipendono l'arma o il corpo e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

9. Le Forze armate provvedono direttamente al trasporto stradale di materie radioattive e fossili speciali,

mettendo in atto tutte le prescrizioni tecniche e le misure di sicurezza previste dalle norme vigenti in materia.

10. In ragione della pubblica utilità del loro impiego in servizi di istituto, i mezzi di trasporto collettivo militare, appartenenti alle categorie M2 e M3, sono assimilati ai mezzi adibiti al trasporto pubblico.

11. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai veicoli e ai conducenti della Polizia di Stato della Guardia di finanza, del Corpo di Polizia penitenziaria, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, dei Corpi dei vigili del fuoco delle province autonome di Trento e di Bolzano, della regione Valle d'Aosta, della Croce rossa italiana, del Corpo forestale dello Stato, dei Corpi forestali operanti nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano e della Protezione civile nazionale, della regione Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

12. Chiunque munito di patente militare, ovvero munito di patente rilasciata ai sensi del comma 11, guida un veicolo immatricolato con targa civile è soggetto alle sanzioni previste dall'art. 125, comma 3. La patente di guida è sospesa dall'autorità che l'ha rilasciata, secondo le procedure e la disciplina proprie dell'amministrazione di appartenenza.

12-bis. I soggetti muniti di patente militare o di servizio rilasciata ai sensi dell'articolo 139 possono guidare veicoli delle corrispondenti categorie immatricolati con targa civile purché i veicoli stessi siano adibiti ai servizi istituzionali dell'amministrazione dello Stato.

Analizzando gli aspetti più salienti, si evidenzia innanzitutto la competenza al rilascio del documento di guida in capo al Dipartimento della Protezione Civile che provvede, anche, provvede, alla revisione, al rinnovo, alla sospensione, alla revoca ed al declassamento delle patenti di guida DPC del proprio personale, del personale delle organizzazioni di volontariato di Protezione Civile, nonché dei soggetti incaricati di collaborare con il Dipartimento stesso.

Alla guida dei veicoli di trasporto del Dipartimento della Protezione Civile viene adibito personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio e di altre Amministrazioni dello Stato in servizio presso il Dipartimento della Protezione Civile.

E' consentito il rilascio di un permesso di guida temporaneo, in caso di emergenza, al personale delle Organizzazioni di volontariato di protezione civile iscritte nell'Elenco Centrale di cui al D. Lgs. n. 1 del 2018 (ex art. 1, commi 3 e 4 del DPR 194/2001), me-

diante istanza formalizzata dal legale rappresentate al Dipartimento e previa valutazione a cura dell'Ufficio competente": tale permesso temporaneo abilita il personale esclusivamente alla guida dei veicoli di proprietà del Dipartimento della Protezione Civile e non quelli in uso dallo stesso (es. noleggio a lungo termine, comodato d'uso, ecc.).

Chiunque guidi un veicolo targato "DPC" senza il possesso dei documenti prescritti oppure con documenti scaduti di validità, risponde disciplinarmente del fatto oltre alle sanzioni penali e amministrative, anche accessorie, previste dalla legge per la violazione delle suddette prescrizioni. Inoltre, chiunque guidi un veicolo targato DPC diverso da quello per il quale ha conseguito valida patente di guida civile, è passibile delle sanzioni previste dagli articoli 116 e 125, codice della strada, salvo nel caso in cui abbia frequentato uno specifico corso, con esito idoneo, per il conseguimento di patente di guida di diversa categoria da quella in possesso, organizzato dal Dipartimento della Protezione Civile.

Il personale alla guida dei veicoli con targa DPC deve sempre avere al seguito la patente di guida DPC, l'attestato provvisorio o il permesso di guida temporaneo - con l'obbligo di portare al seguito anche la patente civile in corso di validità.

La guida di qualsiasi veicolo con targa DPC compete al conducente il quale risponde del movimento del veicolo in relazione al servizio comandato e specificato sul foglio di marcia.

È vietato a chiunque di sostituirsi nella guida del veicolo al conducente titolare del foglio di marcia. Il conducente titolare del foglio di marcia può essere sostituito alla guida di un veicolo da altro conducente abilitato, allorché, nel corso del servizio:

- venga a trovarsi nell'impossibilità di permanere alla guida (indisposizione, ferita, ecc.);
- dimostri manifesta incapacità nell'affrontare particolari difficili condizioni di guida;
- qualora, per comprovate esigenze operative, subentri altro conducente abilitato, quest'ultimo dovrà necessariamente provvedere alla nuova registrazione del proprio nominativo sull'apposito foglio di marcia.

Il personale, titolare di patente di guida civile, può ottenere il rilascio della patente DPC secondo le seguenti corrispondenze, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 116, codice della strada:

- patente di guida civile di categoria AM - patente DPC di categoria AM;

- patente di guida civile di categoria A1 - patente DPC di categoria A1;
- patente di guida civile di categoria A2 - patente DPC di categoria A2;
- patente di guida civile di categoria A - patente DPC di categoria A;
- patente di guida civile di categoria B1 - patente DPC di categoria B1;
- patente di guida civile di categoria B - patente DPC di categoria B;
- patente di guida civile di categoria BE - patente DPC di categoria BE;
- patente di guida civile di categoria C1 - patente DPC di categoria C1;
- patente di guida civile di categoria C1E - patente DPC di categoria C1E;
- patente di guida civile di categoria C - patente DPC di categoria C;
- patente di guida civile di categoria CE - patente DPC di categoria CE;
- patente di guida civile di categoria D1 - patente DPC di categoria D1;
- patente di guida civile di categoria D1E - patente DPC di categoria D1E;
- patente di guida civile di categoria D - patente DPC di categoria D;
- patente di guida civile di categoria DE - patente DPC di categoria DE;

La Commissione esaminatrice può introdurre delle limitazioni temporanee alla guida dei veicoli con riferimento alle prescrizioni contenute nella patente civile.

La patente di guida DPC consente la guida all'estero se il titolare sia in possesso anche della patente di guida civile con analogo permesso.

Il titolare di patente di guida DPC, qualora la patente civile per veicoli venga modificata o subisca delle limitazioni, deve comunicarlo immediatamente al responsabile del proprio ufficio o dell'organizzazione di appartenenza che ne dà tempestiva comunicazione al Direttore dell'Ufficio competente".

In conformità alle prescrizioni di cui all'art. 126 CDS le certificazioni di abilitazione alla guida hanno la stessa validità della patente di guida civile, necessaria per il conseguimento della patente di guida DPC.

Il rinnovo della patente di guida DPC avviene a seguito del rinnovo della patente di guida civile.

La patente di guida DPC, viene ritirata e conservata a cura dell'Ufficio competente", all'atto della cessazione dal servizio del titolare presso il Dipartimento della

Protezione Civile.

Il rilascio della patente di guida DPC è subordinato all'accertamento, tramite compilazione di autocertificazione, dei requisiti fisici e psichici e in conformità alle indicazioni di cui all'articolo 119, codice della strada.

Nel corso del possesso della patente di guida dei veicoli con targa DPC, qualora circostanze oggettive facciano presumere un peggioramento della condizione psicofisica del titolare

dell'abilitazione stessa, il Direttore dell'Ufficio competente", può disporre l'effettuazione di accertamenti medico-legali.

Qualora il titolare di una patente di guida DPC sia stato affetto da una qualsiasi infermità che ne abbia annullato o ridotto l'idoneità psicofisica alla condotta dei veicoli, dovrà darsi luogo, a cura dell'Ufficio competente", all'annullamento e al ritiro della patente di guida DPC o all'annullamento dei certificati di idoneità alla guida interessati sulla base di certificato rilasciato da un Ufficiale medico.

Qualora il comportamento alla guida o lo stato di salute del titolare di una patente di guida DPC possano far sorgere dubbi circa la sua idoneità psicofisica e/o tecnica alla condotta dei veicoli, si deve dar luogo d'autorità alla revisione della patente DPC stessa, facendo sottoporre l'interessato a specifica visita medica, da parte di un Ufficiale medico ad un nuovo accertamento teorico di guida. Qualora risulti che detta idoneità non sussista, in tutto o in parte, deve darsi luogo all'annullamento e al ritiro immediato della patente di guida DPC o all'annullamento dei certificati di idoneità alla guida. Il conducente abilitato alla guida di veicoli con targa DPC è responsabile in via amministrativa, civile e penale di ogni sinistro o danno da lui causato a persone, animali o cose in conseguenza della guida di un mezzo dell'Amministrazione a lui in uso, nei limiti previsti dalle norme in vigore, fermo restando la tutela dovutagli, in materia di responsabilità civile, garantita dall'assicurazione obbligatoria dei mezzi.

In caso di smarrimento o di sottrazione della patente di guida DPC, il titolare deve presentare formale denuncia ai competenti Organi di Polizia nel più breve tempo possibile. Sulla base dell'attestato di resa denuncia, l'Ufficio competente", controllata la validità della patente provvede a rilasciare un certificato provvisorio di guida, con validità di trenta giorni; trascorso tale periodo, senza che il documento smarrito o sottratto sia stato rinvenuto, l'Ufficio competente", provvede a rilasciare un duplicato della patente di guida DPC.

Nel caso in cui la patente sia deteriorata, l'Ufficio competente", acquisisce agli atti il documento deteriorato e

provvede a rilasciare un duplicato della patente di guida DPC.

In conformità alle previsioni di cui agli articoli 140 e 141, codice della strada, i conducenti dei veicoli con targa DPC devono comportarsi in modo da non costituire pericolo o intralcio per la circolazione ed in modo che sia in ogni caso salvaguardata la sicurezza stradale.

Le norme del codice della strada di cui al titolo V (norme di comportamento), per quanto di competenza, sono da intendersi integralmente richiamate.

La violazione accertata di una delle norme di comportamento richiamate, può costituire infrazione suscettibile di valutazione disciplinare, a prescindere da danni a persone, animali o cose.

La patente di guida DPC rilasciata dal Dipartimento della Protezione Civile può essere convertita, senza esami, in analogo documento ad uso civile secondo le modalità stabilite dal comma 5 dell'articolo 138, codice della strada.

La conversione della patente viene effettuata, in base alla categoria conseguita, nel corso della permanenza in servizio o entro un anno dalla cessazione dell'attività presso il Dipartimento della Protezione Civile.

**Franco  
Morizio**



Franco Morizio Comandante Polizia Locale a r., docente in materia di polizia giudiziaria, tecniche investigative e videosorveglianza.  
Membro del Consiglio di Amministrazione e Responsabile della Sezione Polizia Locale dell'Accademia Italiana di Scienze Forensi/Italian Academy of Forensic Sciences.

## Tecnologie moderne a supporto delle Investigazioni Forensi

La scena del crimine è il luogo che fornisce evidenze di un crimine agli operatori di polizia giudiziaria.

Per analisi di una scena del crimine s'intende l'ispezione che impiega le Scienze Forensi per preservare e raccogliere prove fisiche/evidenze di un crimine.

Un principio fondamentale delle scienze forensi è che: *"ogni contatto lascia una traccia"*.

Il contatto tra due persone, con un veicolo o un luogo o ancora un veicolo con un luogo.

Gli investigatori identificano queste tracce e le analizzano per cercare di spiegare l'accaduto.

Le prove di una scena del crimine includono:

Campioni biologici come il DNA dal sangue, saliva, alito, capelli, impronte, urina, denti; Pezzi strappati di vestiti, armi danneggiate durante un attacco; Fotografie, video, disegni; Prove documentali come ricevute, biglietti da viaggio, estratto conto bancario.

Per essere analizzate e utilizzate nelle attività giudiziarie, tutte le prove presenti su una scena del crimine vengono fotografate, marcate e organizzate.

In dettaglio, i cosiddetti first responders, ossia gli investigatori che per primi arrivano sulla scena del crimine, eseguono una serie di azioni che comprendono generalmente:

- l'identificazione e la messa in sicurezza della scena del crimine, recintando il perimetro e garantendo l'accesso solo a persone autorizzate così da salvaguardare l'integrità di tutte le fonti di prova;
- la documentazione della scena crimine, annotando accuratamente l'ubicazione delle evidenze lasciate sulla scena usando etichette in dotazione alle forze dell'ordine;
- la raccolta, acquisizione e conservazione delle evidenze lasciate sulla scena del crimine con un sistema di tracciamento che prevede di usare dei

registri per annotare chi ha compiuto la procedura di raccolta delle evidenze.

Queste attività, seppur rappresentano uno standard di fatto per le polizie di tutto il mondo, non sono prive di difetti che potrebbero compromettere l'intera indagine.

In particolare, le suddette attività non gestiscono, con il giusto livello di adeguatezza:

- problematiche relative all'invasività della scena e al conseguente inquinamento delle prove;
- la comunicazione tra le diverse componenti coinvolte nelle indagini: dai soccorritori del 118, fino all'autorità giudiziaria competente dell'inchiesta;
- lo storage efficiente, digitale e certificato delle evidenze raccolte sulla scena;
- analisi automatiche e oggettive di evidenze e tracce lasciate sulla scena.

Al fine di risolvere tali problematiche, questo tipo di progettazione si pone come principale obiettivo lo sviluppo di un sistema informatico, basato su tecnologie innovative come la realtà mista, il cloud computing e l'intelligenza artificiale in grado di supportare gli investigatori nelle loro attività di individuazione e catalogazione delle evidenze, minimizzando il rischio di invasività della scena e massimizzando la qualità della condivisione e memorizzazione delle informazioni raccolte.

Per realtà mista si intende l'unione di elementi virtuali con l'ambiente circostante. Il risultato è un nuovo ambiente dove componenti virtuali coesistono con quelli fisici e con i quali è possibile interagire come se fossero reali.

La nuova tecnologia HoloLens 2 è un visore a realtà mista senza cavi che è stato progettato per aiutare a risolvere i problemi reali utilizzando applicazioni e soluzioni all'avanguardia.

L'innovazione introdotta da HoloLens 2 permette la creazione, manipolazione e condivisione di oggetti, detti ologrammi, in una fusione tra ambiente reale e virtuale tramite un insieme di sensori contenuti nel dispositivo.

L'utilizzo di HoloLens 2, previsto nella progettazione, permetterà di ridurre al minimo la contaminazione della scena del crimine introducendo ologrammi in grado di evidenziare le informazioni essenziali relative alle evidenze in una scena del crimine su cui si sta investigando.

In dettaglio, si prevede di utilizzare la nova tecnologia di HoloLens 2 per le seguenti funzionalità:

- Inserimento di etichette per marcare le prove;
- Inserimento di informazioni testuali/vocali/visive relative alle prove;
- Disegno di "sagome di gesso"
- Condivisione e persistenza dei dati.

Un menù intuitivo, progettato appositamente, guiderà l'investigatore nella scelta delle operazioni da seguire.

L'ologramma relativo alle etichette da inserire conterà tutte le informazioni utili a caratterizzare le evidenze sulla scena del crimine.

Inoltre, nell'idea progettuale, la persistenza dei dati sarà garantita da un servizio di cloud storage dove saranno caricate tutte le informazioni acquisite sulla scena del crimine (etichette, registrazioni audio, sagome di gesso, foto).

I dati immagazzinati potranno poi essere utilizzati in qualunque luogo e con diversi dispositivi previa autorizzazione.

Oltre al servizio cloud offerto da Microsoft sarà possibile utilizzare servizi di terze parti (come Google, Amazon Web Services) oppure un server privato.

Le azioni compiute verranno memorizzate in un file di registro in ordine cronologico permettendo la ricostruzione storica degli eventi. I dati raccolti dagli strumenti di realtà aumentata e conservati nei sistemi di cloud potranno essere usati come dati di input di sistemi di intelligenza artificiale.

In particolare, tali sistemi saranno in grado di identificare le diverse tipologie di macchie di sangue lasciate sulla scena del crimine, consentendo agli investigato-

ri di risalire alla dinamica della scena del crimine in maniera rapida e precisa, minimizzando i costi e i tempi di analisi, riducendo, allo stesso tempo, la probabilità di commettere errori giudiziari.

Il sistema in fase di realizzazione è unico nel suo genere e, ad oggi, non esistono strumenti simili.

Di conseguenza, la progettazione e implementazione di un sistema simile porrebbero i corpi di polizia italiani all'avanguardia nell'affrontare crimini efferati e nel risolverli con la massima prontezza e precisione.

### Le specifiche di HoloLens 2

Il visore HoloLens 2 di Microsoft è dotato di specifiche funzionalità concernenti l'interazione con gli ologrammi tramite handtracking, ossia la ricostruzione digitale in tempo reale delle articolazioni della mano, resa più fluida e naturale comportando un ambiente più realistico, il display ad alta risoluzione e campo visivo raddoppiato, la fotocamera ad alta risoluzione.

### Il progetto HoloLens Crime

Negli ultimi anni, il progredire della tecnologia sta portando miglioramenti in tutti i campi sia di ricerca che industriali compreso le scienze forensi.

Ricade in tale ambito, il progetto "HoloLens Crime", realizzato presso il laboratorio di calcolo quantistico e sistemi intelligenti (QUASAR) del Dipartimento di Fisica "Ettore Pancini" da Roberto Trinchese come lavoro di tesi di laurea triennale in Informatica sotto la supervisione del Prof. Giovanni Acampora e della Dott.ssa Autilia Vitiello.

Tale progetto prevede l'impiego di tecnologie innovative come la realtà mista e il cloud computing per effettuare il tagging delle evidenze sulla scena del crimine.

In dettaglio, HoloLens Crime si pone l'obiettivo di sviluppare un sistema informatico in grado di supportare gli investigatori nelle loro attività di individuazione e catalogazione delle evidenze minimizzando il rischio di contaminazione della scena, e massimizzando la qualità della condivisione e memorizzazione delle informazioni raccolte.

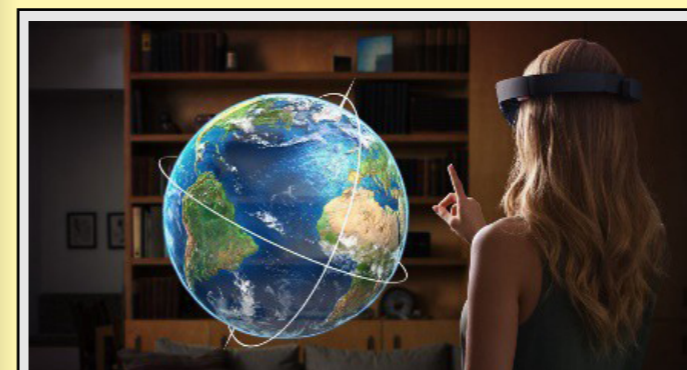
La realtà mista è una fusione tra mondo fisico e mondo digitale.

Nella realtà mista le informazioni digitali vengono rappresentate da ologrammi, ovvero oggetti costituiti da luce e suono, visualizzati nella realtà che ci circonda.

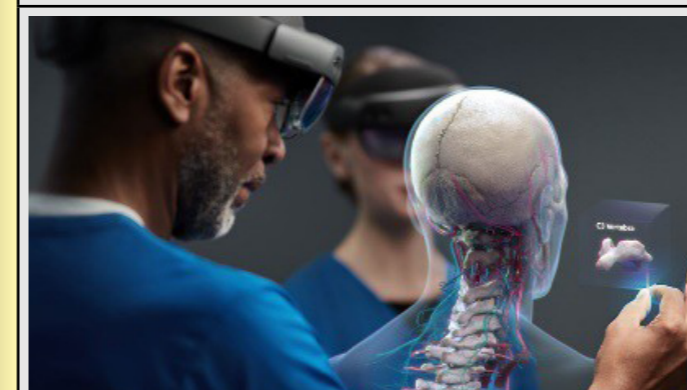
Tramite l'intelligenza artificiale questi ologrammi ri-

spondono a comandi e interagiscono con le superfici del mondo concreto in tempo reale per offrire un'esperienza più naturale e intuitiva [1].

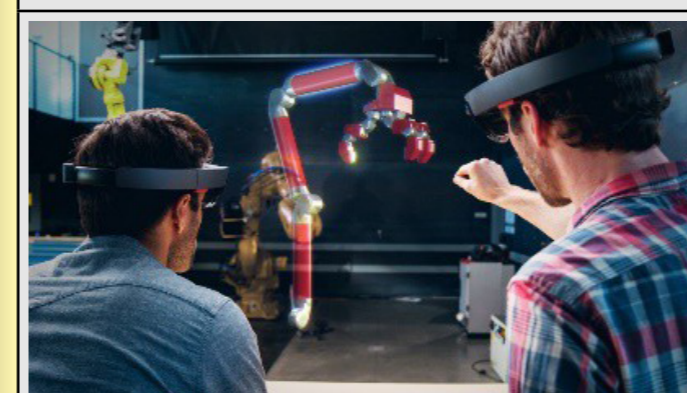
Gli ambiti applicativi della realtà mista sono molteplici, a partire da semplici applicazioni di intrattenimento fino ad arrivare a supportare diagnosi mediche e manutenzione industriale (vedi Figura 1).



(a) Intrattenimento [2]



(b) Diagnosi medica [3]



(c) Manutenzione industriale [4]

Figura 1: Applicazioni della realtà mista

Generalmente i dispositivi che permettono l'uso di applicazioni di realtà mista, sono *head-locked*, ossia caschetti da fissare alla testa degli utenti.

Uno dei dispositivi più popolari ed efficienti per la realtà mista è il visore olografico Microsoft HoloLens

(vedi Figura 2).

Tale dispositivo permette di vedere, ascoltare ed interagire con gli ologrammi in un ambiente come una camera o un ufficio.

È costruito in modo tale da poter essere indossato senza il bisogno di cavi connessi al PC, e utilizza delle lenti ad alta definizione e audio spaziale per creare un'esperienza olografica completamente immersiva.

Tale dispositivo utilizza il sistema operativo Windows 10 adattato per essere compatibile con le sue funzionalità.

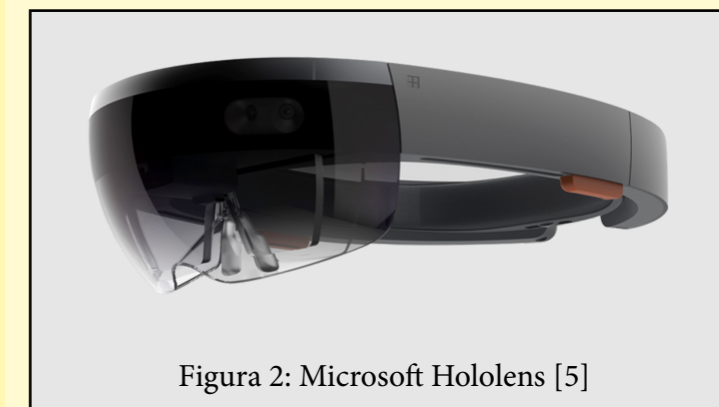


Figura 2: Microsoft HoloLens [5]

L'altra tecnologia su cui si basa il progetto "HoloLens Crime" è il cloud computing. In parole semplici, il cloud computing è la distribuzione di servizi di calcolo, come server (vedi Figura 3), risorse di archiviazione, database, rete, software, analisi e intelligence, tramite Internet ("il cloud"), per offrire innovazione rapida, risorse flessibili ed economie di scala [6].

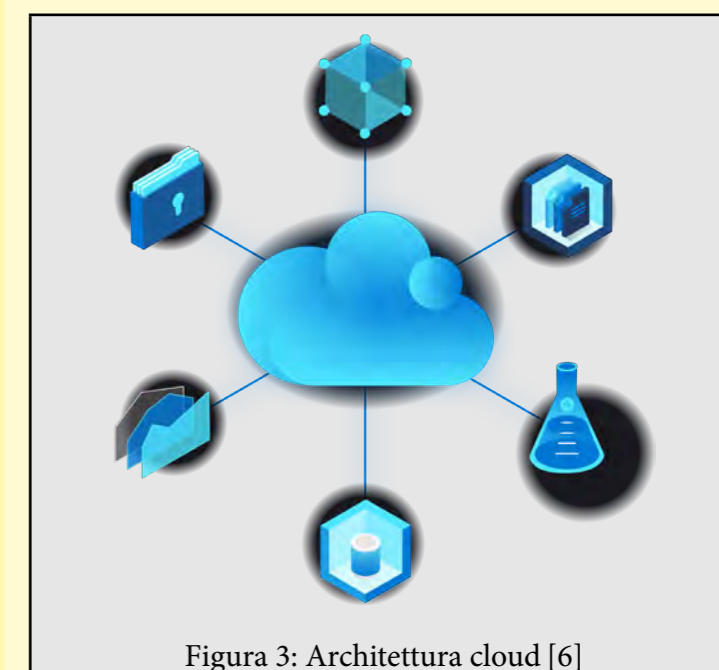


Figura 3: Architettura cloud [6]

L'applicazione "HoloLens Crime", una volta installata sul visore Microsoft HoloLens, permette agli investigatori

sulla scena del crimine di marcare le prove usando degli ologrammi come etichette e di salvare la scena in un database connesso grazie ad un'infrastruttura cloud.

Nel dettaglio, le funzionalità che tale sistema informatico fornisce sono:

- 1) inserimento di etichette o tag per marcare le prove;
- 2) inserimento di informazioni vocali e/o video relative alle prove;
- 3) tracciamento di sagome intorno alle vittime o ad oggetti di interesse;
- 4) salvataggio dei dati in un database remoto.

Un menu dei comandi, mostrato come ologramma (vedi Figura 4), permette di scegliere il tipo di etichetta da inserire oppure di passare all'attività di tracciamento di una sagoma.

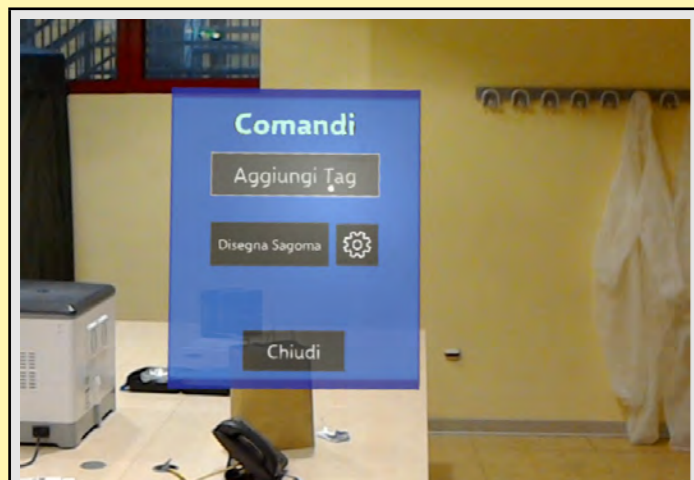


Figura 4: Finestra dei comandi dell'applicazione "Hololens Crime"

Una volta scelta la funzionalità "Aggiungi Tag", è possibile inserire sulla scena del crimine accanto ad una prova un'etichetta/tag identificata da un numero generato automaticamente per facilitare l'associazione tag-prova (vedi Figura 5).

Inoltre, grazie ad un menu progettato appositamente (vedi Figura 5), è possibile aggiungere informazioni audio e/o video a tale tag con l'obiettivo, per esempio, di commentare lo stato della prova.

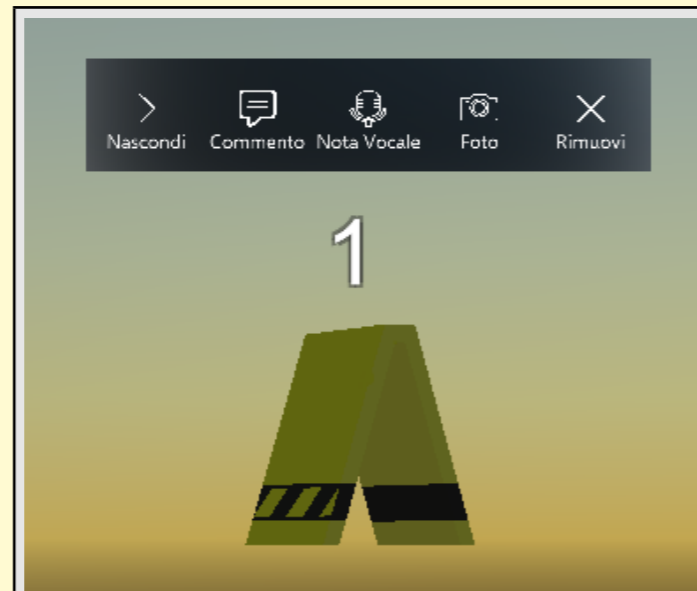


Figura 5: Un tag identificato dal numero 1 e corredato dal menu utile per aggiungere informazioni audio e/o video

L'altra funzionalità che può essere selezionata dal menu dei comandi principale (vedi Figura 4) è il tracciamento di una sagoma.

Tale funzionalità permette di costruire un ologramma rappresentante una sagoma (delineata da una linea bianca) intorno ad una vittima o ad un oggetto di interesse (vedi Figura 6).

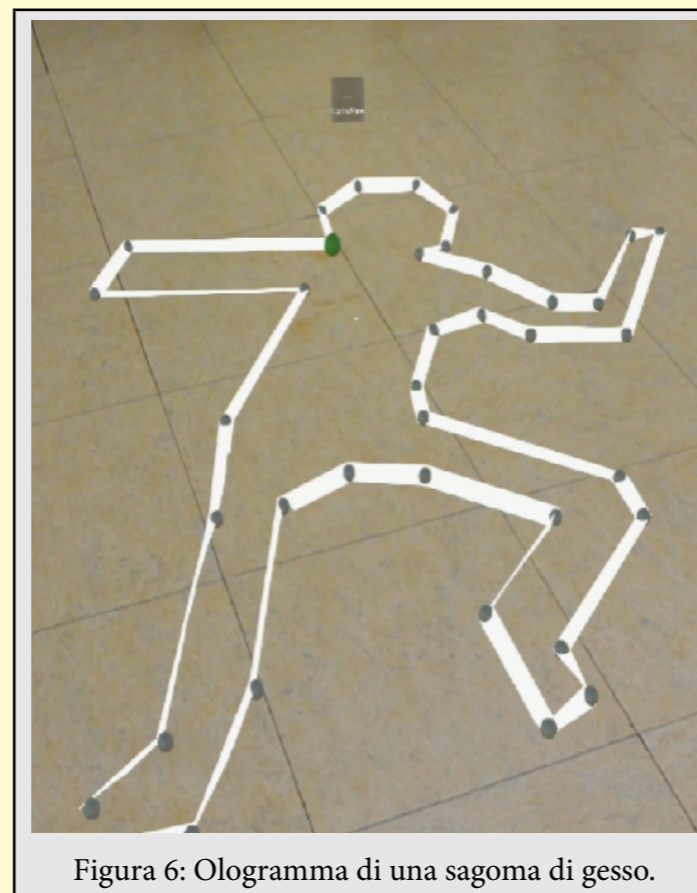


Figura 6: Ologramma di una sagoma di gesso.

#### Riferimenti

- [1] <https://azure.microsoft.com/it-it/topic/mixed-reality/>
- [2] <https://haptic.al/hololens-what-the-hell-is-this-mixed-reality-77e9b21db38f>
- [3] <https://www.microsoft.com/it-it/hololens>
- [4] <https://www.industriaitaliana.it/iveco-bus-vede-il-futuro-con-lhololens/>
- [5] <https://it.cleanpng.com/cleanpng-dyz9r1/>
- [6] <https://azure.microsoft.com/it-it/overview/what-is-cloud-computing/>

Un ringraziamento particolare per il materiale fornito al Prof. Giovanni Acampora dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" Dipartimento di Fisica "Ettore Pancini", al personale del laboratorio di calcolo quantistico e sistemi intelligenti (QUASAR) del Dipartimento di Fisica "Ettore Pancini", al Dott. Roberto Trinchese e alla Dott.ssa Autilia Vitiello.



Massimiliano Mancini Criminologo, giurista ed esperto in psicologia investigativa giudiziaria e penitenziaria, già comandante dirigente di polizia locale e provinciale, autore di numerose pubblicazioni di testi e articoli in materie giuridiche e psicologiche, Data protection officer e consulente privacy.

## Come si esegue la valutazione d'impatto sul trattamento dei dati-dpia

**ABSTRACT:** Come svolgere operativamente la DPIA, attraverso un modello schematizzato a fasi per svolgere la Valutazione d'impatto sul trattamento dei dati, obbligatoria in tutti i casi in cui si installa una nuova tecnologia per il trattamento dei dati che può presentare rischi rilevanti per i diritti e le libertà delle persone fisiche, in particolare nei casi obbligatori di adozione di videosorveglianza in sede fissa, su veicoli e su persone, come nel caso delle body cam.

### INDICE

Premessa 1; Quando si deve svolgere la DPIA in particolare 2; Chi deve svolgere la valutazione d'impatto sul trattamento dei dati 2; Lo svolgimento e l'aggiornamento 3; Le fasi di svolgimento della valutazione d'impatto-DPIA 3; Fase 1-Valutazione preliminare della necessità di svolgere la Dpia 4; Fase 2-Analisi della conformità del trattamento al GDPR 5; Fase 3-Descrizione del trattamento 5; Fase 4-Valutazione dei rischi 5; Fase 4-Analisi del rischio 5; Fase 6-Piano di azione 5; Fase 7- Monitoraggio del trattamento 6.

### PREMESSA

Come è noto il ruolo di titolare del trattamento dei dati è inderogabile, in nessun caso le responsabilità che ne conseguono, incluse quelle per l'omissione degli obblighi di Valutazione d'impatto sul trattamento dei dati, possono essere cedute o mitigate con l'affida-

mento di incarichi all'interno o all'esterno dell'azienda privata o dell'Ente pubblico da parte del soggetto che ne è legale rappresentante e quindi anche titolare ai fini della privacy.

Il titolare e, in concorso, i responsabili del trattamento e quindi generalmente tutti i funzionari dell'Ente pubblico hanno l'obbligo e la responsabilità della Valutazione d'impatto-DPIA Data Privacy Impact Assessment ogni qual volta si implementa una nuova tecnologia per il trattamento dei dati ed essa, considerati la natura l'oggetto il contesto e le finalità del trattamento, può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche (art.35 c.1 GDPR)<sup>1</sup> e questo può essere rivolto anche all'analisi di un insieme di trattamenti simili che presentano rischi elevati analoghi.

In questo contributo si vuole proporre un metodo per svolgere la Valutazione d'impatto-DPIA procedendo schematicamente per fasi.

### QUANDO SI DEVE SVOLGERE LA DPIA IN PARTICOLARE

Come si è già detto in precedenza<sup>2</sup> l'obbligo sussiste specificatamente in tutti i casi di videosorveglianza su aree pubbliche, come previsto dall'articolo 35 comma 1 del Regolamento UE 2016/679 GDPR, e come precisato dal Comitato Europeo per la Protezione dei Dati (European Data Protection Board – EDPB) il 29 gennaio 2020, nelle Linee Guida 3/2019 punto 2<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Reg.UE/2016/679 GDPR, art.35 c.1 (Valutazione d'impatto sulla protezione dei dati) "Quando un tipo di trattamento allorché prevede in particolare l'uso di nuove tecnologie considerati la natura l'oggetto il contesto e le finalità del trattamento può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche il titolare del trattamento effettua prima di procedere al trattamento una valutazione dell'impatto dei trattamenti previsti sulla protezione dei dati personali. Una singola valutazione può esaminare un insieme di trattamenti simili che presentano rischi elevati analoghi."

<sup>2</sup> Si veda in particolare: <https://www.unione.poliziale.it/sito/n20210125/>.

<sup>3</sup> EDPB-European Data Protection Board. Linee Guida 3/2019 sul trattamento dei dati personali attraverso dispositivi video. Versione 2.0 29 gennaio 2020. Punto 2 Ambito di applicazione "7. La sorveglianza sistematica e automatizzata di uno spazio specifico con mezzi ottici o audiovisivi per lo più a scopo di protezione della proprietà o per proteggere la vita e la salute delle persone è divenuta un fenomeno significativo dei nostri giorni. Questa attività comporta la raccolta e la conservazione di informazioni grafiche o audiovisive su tutte le persone che entrano nello spazio monitorato identificabili in base al loro aspetto o ad altri elementi specifici. L'identità di tali persone può essere stabilita sulla base delle informazioni così raccolte. Questo tipo di sorveglianza consente inoltre un ulteriore trattamento dei dati personali per quanto riguarda la presenza e il comportamento delle persone nello spazio considerato. Il rischio potenziale di un uso improprio di tali dati aumenta in rapporto alla dimensione dello spazio monitorato e al numero di persone che lo frequentano. Ciò si riflette nel RGPD all'articolo 35 paragrafo 3 lettera c) che impone l'esecuzione di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati in caso di sorveglianza sistematica su vasta scala di un'area accessibile al pubblico e all'articolo 37 paragrafo 1 lettera b) che impone ai responsabili del trattamento di designare un responsabile della protezione dei dati se la tipologia di trattamento per sua natura richiede il monitoraggio regolare e sistematico degli interessati."

l'elenco esteso, anche se non esaustivo, delle tipologie specifiche di trattamenti soggetti al requisito della preliminare Valutazione d'impatto-DPIA è sul sito del Garante per la Privacy all'indirizzo: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9058979>.

L'omissione dell'obbligo di Valutazione d'impatto-DPIA determina a carico degli enti pubblici così come dei soggetti privati, tra le altre cose, una sanzione sino a dieci milioni di euro (art.35 c.1 e art.83 c.4<sup>4</sup> GDPR), una somma che, anche se applicata in misura ridotta, determina conseguenze devastanti.

### CHI DEVE SVOLGERE LA VALUTAZIONE D'IMPATTO SUL TRATTAMENTO DEI DATI

Spetta al titolare del trattamento che nel caso di persone giuridiche si identifica con il legale rappresentante dell'azienda o dell'Ente pubblico, (art.35 c.1 GDPR)<sup>5</sup> che deve consultarsi con il DPO per avere il suo parere (art.35 c.2 GDPR)<sup>6</sup> da indicare nel documento.

Nella decisione sulla realizzazione e nello svolgimento si consulta con il DPO/RDP (Data protection officer/Responsabile per la protezione dei dati) inoltre, se il trattamento lo richiede, può acquisire pareri di esperti, tecnici e in particolare del responsabile della sicurezza dei sistemi informativi (noto anche come Chief Information Security Officer, acronimo CISO) e del responsabile IT (acronimo di Information Technology), laddove presenti, da allegare alla PIA.

Se lo ritiene necessario, il titolare può acquisire anche il parere degli interessati o dei loro rappresentanti purché ciò non pregiudichi gli interessi commerciali o pubblici dell'azienda o ente che procede e purché non si metta a rischio i trattamenti stessi che si vogliono valutare con la PIA (art.35 c.9 GDPR)<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Reg. UE/2016/679 GDPR, art.83 (Condizioni generali per infliggere sanzioni amministrative pecuniarie) c.4 "In conformità del paragrafo 2 la violazione delle disposizioni seguenti è soggetta a sanzioni amministrative pecuniarie fino a 10 000 000 EUR o per le imprese fino al 2 % del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente se superiore: a) gli obblighi del titolare del trattamento e del responsabile del trattamento a norma degli articoli 8 11 da 25 a 39 42 e 43...omissis..."

<sup>5</sup> Reg.UE/2016/679 GDPR, art.35 c.1 "...omissis... il titolare del trattamento effettua prima di procedere al trattamento una valutazione dell'impatto dei trattamenti previsti sulla protezione dei dati personali. Una singola valutazione può esaminare un insieme di trattamenti simili che presentano rischi elevati analoghi."

<sup>6</sup> Reg.UE/2016/679 GDPR, art.35 c.2 "Il titolare del trattamento, allorché svolge una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, si consulta con il responsabile della protezione dei dati, qualora ne sia designato uno."

<sup>7</sup> Reg.UE/2016/679 GDPR, art.35 c.9 "Se del caso, il titolare del trattamento raccoglie le opinioni degli interessati o dei loro rappresentanti sul trattamento previsto, fatta salva la tutela degli interessi commerciali o pubblici o la sicurezza dei trattamenti."

<sup>8</sup> Reg.UE/2016/679 GDPR, art.35 c.11 "Se necessario, il titolare del trattamento procede a un riesame per valutare se il trattamento dei dati personali sia effettuato conformemente alla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati almeno quando insorgono variazioni del rischio rappresentato dalle attività relative al trattamento."

<sup>9</sup> "Linee guida in materia di valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e determinazione della possibilità che il trattamento possa presentare un rischio elevato", realizzate ai fini del regolamento (UE) 2016/679, sono state adottate il 4 aprile 2017 come modificate e adottate da ultimo il 4 ottobre 2017. Esse sono state stilate dal "Gruppo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali", è stato istituito ai sensi della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995. Le stesse linee guida possono essere consultate al link <http://www.interlex.it/2testi/autorit/wp248dopia.pdf>.

### LO SVOLGIMENTO E L'AGGIORNAMENTO

Il PIA non è un documento statico ma proprio per le sue finalità generali richiede un processo costante di verifica ed eventuale aggiornamento perlomeno quando insorgono variazioni del rischio, secondo il contesto e le evoluzioni tecnologiche, ovvero mutino o si evolvano le attività relative al trattamento.

In questi casi il titolare del trattamento procede a un riesame per valutare se dalle variazioni delle procedure del trattamento che sono intervenute e/o dalle mutate condizioni del contesto ne scaturisca un pregiudizio, anche solo potenziale, sulla sicurezza del trattamento dei dati personali e se le previsioni contenute nel PIA siano ancora valide e attuali (art.35 c.11 GDPR)<sup>8</sup>.

### LE FASI DI SVOLGIMENTO DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO-DPIA

La normativa in materia e le indicazioni del WP29 (Working Party article 29 o WP29, previsto dall'art. 29 della direttiva europea 95/46)<sup>9</sup> non indicano un modello specifico da adottare, tuttavia le autorità nazionali di controllo hanno fornito degli schemi operativi dai quali si desume il modello che si propone di seguito.

Anche l'International Organization for Standardization (acronimo), l'Organizzazione internazionale per la normazione che è la più importante organizzazione a livello mondiale per la fissazione di norme tecniche, ha pubblicato una linea guida per effettuare un DPIA (ISO/IEC 29134) definendo un processo per la Valutazione d'impatto-Privacy impact assessment con una struttura ed i relativi contenuti del report del DPIA a supporto del principio di accountability.

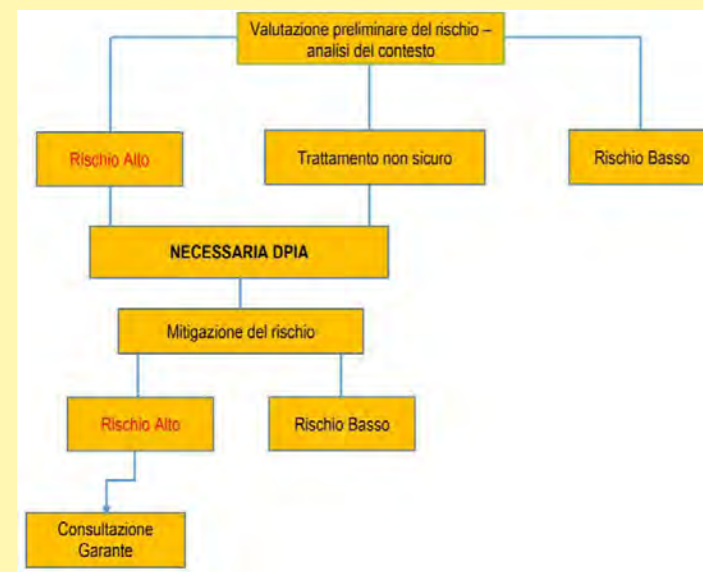
Per la valutazione del rischio privacy possono essere richiamati gli standard della ISO 31000 che sono citati nel piano nazionale anticorruzione di cui alla Legge 190/2012.

Sulla base di queste premesse si possono definire le seg-



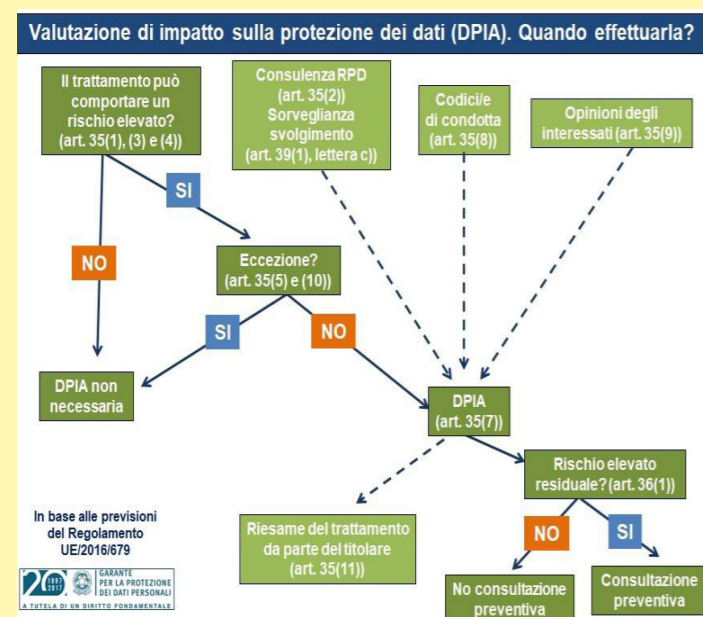
uenti fasi della Valutazione d'impatto-DPIA:

- Fase 1 - Valutazione preliminare della necessità di svolgere la DPIA.
- Fase 2 - Analisi della conformità del trattamento al GDPR.
- Fase 3 - Descrizione del trattamento.
- Fase 4 - Valutazione dei rischi.
- Fase 5 - Analisi del rischio.
- Fase 6 - Il piano di azione.
- Fase 7 - Monitorare il trattamento.



### FASE 1-VALUTAZIONE PRELIMINARE DELLA NECESSITÀ DI SVOLGERE LA DPIA

La fase 1 ha come obiettivo la necessità di stabilire se rispetto ad una determinata attività ricorra o meno la necessità di effettuare una Valutazione di Impatto considerando la natura l'oggetto il contesto e le finalità del trattamento (art.35 c.1 GDPR).



Si tratta di effettuare una analisi del contesto e di condurre una prima analisi che consenta di identificare quali rischi possono manifestarsi nell'esecuzione di un trattamento o quali cause possono renderlo insicuro.

### FASE 2 - ANALISI DELLA CONFORMITÀ DEL TRATTAMENTO AL GDPR

In questa fase si valuta la liceità delle finalità e del processo di trattamento e quindi il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità del trattamento dei dati rispetto alle finalità.

In questo contesto è necessario innanzitutto rendere espliciti gli scopi di impiego dei dati perseguiti con il trattamento e le ragioni delle modalità adottate e gli interessi legittimi del Titolare.

### FASE 3 - DESCRIZIONE DEL TRATTAMENTO

Al superamento delle due precedenti fasi preliminari, si passa quindi a descrivere il percorso e il ciclo di vita dei dati personali trattati, dalla raccolta all'archiviazione, utilizzo e cancellazione.

La descrizione dei flussi delle informazioni trattate e dei soggetti che possono accedervi è fondamentale per la precisa comprensione dell'intero processo di trattamento dei dati personali al fine di valutare pienamente i rischi ai quali essi sono esposti.

### FASE 4 - VALUTAZIONE DEI RISCHI

Avendo ben descritto nella fase precedente l'intero ciclo e i singoli passaggi del trattamento dei dati, in questa fase si possono quindi identificare le potenziali minacce alla sicurezza dei dati e alla liceità del trattamento.

L'analisi deve tener conto distintamente delle minacce derivanti da:

- contesto;
- strumenti e sistemi;
- comportamento umano.

### FASE 5 - ANALISI DEL RISCHIO

È la fase destinata ad identificare le azioni da intraprendere per contrastare i rischi tenendo conto che la DPIA ha come obiettivo la riduzione del rischio o di portarlo ad un livello accettabile.

$$\text{Funzione del rischio: } R=f(C,P)$$

Il Rischio è da intendersi come la realizzazione di potenziali conseguenze negative e/o non desiderate di un evento e si può esprimere la funzione del Rischio (R) come la combinazione della probabilità (P) e delle conseguenze (impatto) (C) del verificarsi di

un particolare evento pericoloso.

La quantificazione dei rischi può quindi essere espressa adottando una funzione del tipo:  $R=f(C,P)$  dove R rappresenta il rischio C la gravità delle conseguenze e P la probabilità o la frequenza con cui si verificano le conseguenze.

### FASE 6 - PIANO DI AZIONE

Il piano di azione rappresenta il supporto e la dimostrazione dell'accountability e consente di definire un piano condiviso delle misure da adottare, delle procedure e delle responsabilità da assegnare nell'esecuzione del trattamento e delle misure di verifica da adottare.

Quindi rappresenta l'assunzione della consapevolezza del Rischio residuo da parte del Titolare del trattamento, dopo aver adottato tutte le misure idonee per ridurre la probabilità e l'impatto e le procedure per mitigare i rischi sul trattamento.

### FASE 7 - MONITORAGGIO DEL TRATTAMENTO

Le procedure di monitoraggio definiscono la costante verifica e misura dell'accountability.

Questa fase consente, con un costante dialogo e interazione tra Titolare, soggetti Responsabili del trattamento e DPO/RDP di intervenire rapidamente sull'assetto organizzativo in caso di modifiche normative o a seguito dell'evoluzione tecnologica o della necessità di introdurre nuove e più efficaci politiche di gestione dei dati personali.

### PER ULTERIORI APPROFONDIMENTI SUL TEMA:

M.Mancini, Illegali gli impianti di videosorveglianza, fototrappole, body cam privi di valutazione d'impatto-DPIA, <https://www.unionepolizialeitaliana.it/sito/2021-01/>

M.Mancini, Nulli e da sanzionare gli accertamenti audiovisivi delle aziende di raccolta rifiuti, <https://www.unionepolizialeitaliana.it/sito/2021-03/>



## La riforma in tema di riscossione-2

Il tema della riforma della riscossione si rinnova con un nuovo capitolo.

Il D.L.22/03/2021 n.41 ha prorogato sino al 30/04/2021 il termine per l'esigibilità di tutte le entrate erariali e non erariali.

Per gli atti di accertamento esecutivo di cui all'art.1, comma 792 della legge n.160/2019 si rammenta che la novità più rilevante della riforma della riscossione, contenuta nella legge di bilancio 2020, è costituita dall'introduzione, a decorrere dal 01/01/2020 dell'accertamento esecutivo, già previsto dal 2011 per gran parte dei tributi erariali, anche per gli atti degli Enti Locali.

L'atto di accertamento esecutivo di cui all'art.1, comma 792, L.160/2019 (legge bilancio anno 2020) racchiude in sé i due distinti atti che prima della riforma del 2020 caratterizzavano la riscossione, vale a dire l'avviso di accertamento o l'atto finalizzato alla riscossione delle entrate patrimoniali e la cartella di pagamento o l'ingiunzione fiscale.

In tema di codice della strada, come è noto, l'avviso di accertamento coincide con la richiesta di pagamento al trasgressore di una somma proporzionata alla presunta trasgressione che si contesta al conducente del veicolo oggetto dell'accertamento.

Il problema che oggi si pone è che visto la sospensione legislativa dei tempi di pagamento, il trasgressore debba essere reso edotto del suo diritto a non pagare.

Il principio deriva dalla considerazione che l'atto di contestazione ed irrogazione delle sanzioni, è autonomo rispetto al procedimento di accertamento con la conseguenza che, qualora il trasgressore scelga di addivenire alla definizione agevolata, non è consentita la ripetizione delle somme pagate, dovendosi ritenere definitivamente chiuso, a quel momento, il rapporto tra contribuente e l'Ente accertatore in ordine alle altre conseguenze sanzionatorie delle violazioni già rilevate (Cass., Sez. V, 29 novembre 2013, n. 26740; Cass., Sez. V, 15 maggio 2006, n. 11154; Cass., Sez. V, 9 luglio 2004, n. 12695).

Il mancato avviso della sospensione, quindi, non solo rende illegittimo il verbale ma potrebbe configurare fattispecie di reato.

Il primo reato che si potrebbe configurare è l'abuso d'ufficio : c'è la violazione della norma, c'è l'ingiusto danno con l'ingiustificato arricchimento, sull'elemento soggettivo è difficile sostenere che l'Agente riscossore non conosce la norma.

Non solo, come ci insegna la Suprema Corte di Cassazione (Cassazione penale sez. II, 11/07/2018, n.34242) in tema di estorsione, una pretesa è "contra ius" ed integra il reato solo quando l'agente, pur avvalendosi di mezzi giuridici legittimi, li utilizzi per conseguire vantaggi estranei al rapporto giuridico controverso, perché non dovuti nell'"an" o nel "quantum" o perché finalizzati a scopi diversi o non consentiti rispetto a quelli per cui il diritto è riconosciuto o tutelato, e quindi per realizzare un profitto ingiusto.

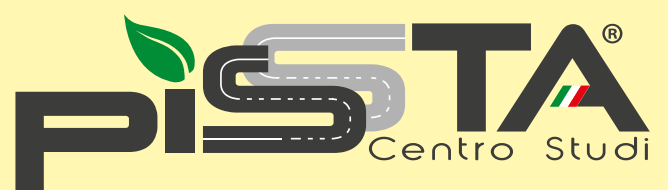
Oggi viene chiesto di pagare al trasgressore entro cinque giorni, in mancanza la sanzione aumenta.

Si tratta di un aumento al momento non solo illegittimo ma illecito perché la sospensione del pagamento è automatico per legge, per cui nessuna somma è esigibile al momento della notifica dell'accertamento.

Nella fattispecie relativa al Codice della Strada si troveremo di fronte ad un profitto dell'Ente accertatore giusto ma intempestivo.

In via prudenziale è preferibile avvisare il trasgressore che sino al 30/04/2021 ogni forma di pagamento è sospeso per legge.

Il mancato avviso, si va incontro non solo ad impugnativa del verbale innanzi al Prefetto o GdP ma anche a controlli della Procura presso il Tribunale ordinario e Procura della Corte dei Conti per danno erariale.



Divisione Editoriale

65121 PESCARA - Via Catania, 12

Cod. Fisc. e P.IVA 01846520672

[www.pissta.com](http://www.pissta.com) - e-mail: [centrostudi@pissta.com](mailto:centrostudi@pissta.com)

