

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

La Riforma Della Pubblica Amministrazione

Identità digitale e diritti della personalità on-line
I profili sostanziali di tutela

I rischi di esposizione alle radiazioni ionizzanti
per il personale addetto al Pronto Intervento

Sosta irregolare e sosta reato

La vendita dei prodotti artigianali

Dir. Resp. Ernesto Grippo

Mensile – Anno I° - n. 5

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.

La Riforma Della Pubblica Amministrazione 5

Identità digitale e diritti della personalità
on-line • I profili sostanziali di tutela 13

I rischi di esposizione alle radiazioni
ionizzanti per il personale addetto al Pronto
Intervento 21

Sosta irregolare e sosta reato 27

La vendita dei prodotti artigianali 34

EDITORIALE

L' EMOTIVITA' E LA GIUSTIZIA DUE PIANI
LONTANI TRA LORO

La strage della funivia di Stresa Le reazioni sconcertate dei cittadini. Legittime. Di fronte all'orrore di una tragedia che si poteva evitare. Comprensibili la preoccupazione, la paura, lo sgomento, il senso di abbandono. Per la strage di Stresa l'arresto di tre possibili responsabili e poi dopo qualche giorno la loro scarcerazione, per una divergenza di vedute nella perfetta ottica processuale tra pubblico ministero e giudice per le indagini preliminari. Ancora sgomento da parte dei cittadini comprensibile ma non condivisibile. E poi la liberazione di Giovanni Brusca esecutore materiale della strage di Capaci e responsabile di oltre 150 delitti. Ancora sgomento da parte della popolazione comune. Legittimo, comprensibile ma non condivisibile. Ma i media hanno un ruolo delicato in queste circostanze fare informazione ma anche formare e fare cultura. Per una serie di motivi che è bene evidenziare. Le dinamiche codificate dal nostro codice di procedura penale attribuiscono al pubblico ministero il dovere di indagare per assicurare i colpevoli alla giustizia ricercando nei modi previsti ogni fonte di prova. Il giudice per le indagini preliminari è un altro soggetto del procedimento penale italiano che interviene nella fase delle indagini preliminari a garanzia della legalità. In Italia dal 24 ottobre 1989 è stata introdotta questa figura. Ricordiamoci che ogni Nazione può scegliere tra due modelli giuridici: il common law sistema giuridico basato sulla prevalenza del diritto giurisprudenziale; ed il civil law è sistema imperniato su codici e leggi. Noi siamo un Paese basato sul civil law mentre la Gran Bretagna ha scelto il common law. Le differenze sono abissali. Sul versante della procedura penale esiste un sistema inquisitorio ed un sistema accusatorio. Nel primo la figura del giudice e dell'accusatore si fondono in un unico soggetto l'inquisitore. Nel secondo si sdoppiano le due figure e abbiamo un pubblico ministero ed un giudice delle indagini preliminari. In Italia sino al 1989 aveva un sistema misto accusatorio ed inquisitorio con la figura del cosiddetto giudice istruttore, questa figura è stata soppressa e si è dato vita ad un processo in cui accusa e difesa sono entrambi parti del processo a maggiore garanzia della difesa anche se si sostiene che ancora non vi sia pari dignità tra accusa e difesa. Su questo solco la dialettica tra accusa e giudice per le indagini preliminari è nell'alveo della legge. Non ha senso e non è lecito indignarsi, sconcertarsi, gridare allo scandalo. O meglio è lecito fare tutto ciò per il popolo disinfor-

mato ma non per la stampa e men che meno per la politica che ha legiferato in tal senso. Facciamo memoria. Esercizio scomodo, faticoso ma doveroso. Nel 1989 il Governo era presieduto da Giulio Andreotti alla sua sesta esperienza alla guida del paese e al ministero di Grazia e Giustizia vi era Giuliano Vassalli, partigiano e giurista. Dopo dieci anni diventerà anche Presidente della Corte Costituzionale. Non a caso il nuovo codice di procedura penale è detto anche Codice Vassalli. Poi è venuta la seconda repubblica, molti sostengono che siamo già alla terza ma quel codice di procedura penale, nella sua struttura di base, non è stato modificato. Pertanto i signori politici di ogni schieramento che si sia succeduto al Governo del paese in questi appena 32 anni, sono pregati di stare "zitti e buoni". Sulla liberazione di Giovanni Brusca che tanto sta indignando a sproposito ricordiamo che i giudici hanno applicato la legge voluta da Giovanni Falcone per premiare coloro che, appartenendo alla mafia, potevano aiutare a combattere il fenomeno in modo determinante. Il commento di Maria Falcone è l'unico che merita rispetto, le sue parole: "Questa è la legge". Si signori politici e colleghi dei mass media, questa è la legge. Se non vi piace potete e dovete cambiarla. Ma facciamo chiarezza. Nel diritto penale, nei paesi di civil law, vige, tra gli altri, il principio di tassatività per il quale al fine di garantire chiarezza legislativa, il parlamento deve dar vita, per dirla con il Mantovani "ad un procedimento di normazione sintetica fondato sulla concentrazione delle fattispecie attorno a reali tipologie ontologiche di aggressione a ben individuati oggetti giuridici". E questo al fine di evitare eccessi descrittivi che caratterizzano gli stati assolutistici e viziano in alcuni casi anche la nostra azione penale. Ma dobbiamo anche ricordarci di un altro principio sul quale si basa il nostro dolce penale. Il principio di offensività: nullum crimen sine iniuria. Da tempo il tema dell'offesa è tornato al centro del dibattito penalistico per il recupero della sua funzione garantista ed evitare un diritto penale sintomatico o preventivo. Ed ecco che l'offesa non è un doppione della fattispecie legale ma ne è un autonomo elemento costitutivo che deve essere accertato caso per caso. E infine due minime considerazioni sulla pena nel nostro ordinamento. Quattro sono le teorie fondamentali della pena. La teoria della retribuzione, la pena è un valore positivo che trova in se stessa la sua ragione, la teoria della emenda, per cui la pena è protesa verso la redenzione morale, la teoria della prevenzione generale, con la pena come mezzo per distogliere la comunità dal compiere atti criminali e la teoria della prevenzione speciale per la quale la pena ha lo scopo di eliminare o ridurre il pericolo

che il soggetto ricada in futuro nel reato. Si punisce affinché non lo faccia più. Tutte queste teorie, come sostiene sempre il Mantovani e non solo, peccano di assolutezza. Negli ordinamenti moderni ci troviamo di fronte ad un pluridimensione della pena che non la rende comprensibile alla luce di nessuna di queste teorie. La nostra Costituzione fissa i caratteri che deve avere. La pena è necessaria e deve essere prevista dalla legge che sulla base del principio di tassatività impone al legislatore di predeterminarne i tipi e la misura in base alle singole fattispecie. Al giudice il mero compito di applicare la pena nel suo tipo e nella sua misura. Pertanto il legislatore nel determinare la pena edittale ha come criterio primario quello retributivo per dar vita ad una pena che la renda proporzionale alla gravità oggettiva e soggettiva del reato che nello Stato di diritto è il limite invalicabile del potere punitivo. La gravità oggettiva deve essere determinata in base alla gerarchia dei valori desumibili dalla Costituzione e dalla "attuale realtà socio culturale". Un altro criterio complementare ma eccezionale è quello intimidivo della prevenzione generale. In questi ambiti il legislatore si muove da sempre, una legislazione speciale ha previsto sconti di pena per i pentiti di mafia. Questa è la legge vigente frutto di scelte del passato condivise all'epoca ma criticate oggi. In un paese come il nostro sempre più afflitto da perdita di memoria remota e prossima, si ascoltano ogni giorno per dirla con Guccini (1996) "urla scomposte di politicanti professionisti" e purtroppo come cantava Battiato (1991) è vero che viviamo in una "patria schiacciata dagli abusi del potere di gente infame che non sa cos'è il pudore si credono potenti e gli va bene quello che fanno e tutto gli appartiene". Non allora, oggi, molto più di ieri. Ma sento di dover condividere con voi lettori attenti uno sconcertante post di un Sindaco di una città media Italiana che dopo una laurea in giurisprudenza ed una lunga professione di avvocato sente di dover scrivere nel pomeriggio di un gradevole fine maggio "la vita mi ha insegnato che la verità dipende dai punti di vista e che la giustizia è l'opinione di chi decide". Povera Patria.....da ascoltare tutta...

Direttore Responsabile
Centro Studi PISSTA
Ernesto Grippo

**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.

La Riforma Della Pubblica Amministrazione

Premessa

La Pubblica amministrazione è centrale per il buon funzionamento della società e l'Italia post pandemia riparte proprio da un nuovo modo di lavorare, produrre e interagire con il privato, sia il cittadino che l'impresa.

Trattasi di una scelta obbligata.

Per onestà intellettuale al momento siamo solo a dichiarazione d'intenti, i target, gli obiettivi, le buone intenzioni e tutte quelle belle parole che si usano quando si fa una bella presentazione di marketing.

Il patto però, si connota di alcuni obiettivi: semplificazione, investimento nel capitale umano, innovazione, digitalizzazione, formazione, rinnovo dei contratti, coesione sociale e creazione di buona occupazione. Specifiche parole d'ordine segneranno il metodo per raggiungere questi obiettivi: "dialogo" e "progettazione unitaria".



La Pubblica amministrazione ha «il ruolo centrale di motore di sviluppo ed è un catalizzatore della ripresa».

Ecco perché «la semplificazione dei processi» e un «massiccio investimento in capitale umano» sono strumenti indispensabili «per attenuare le disparità storiche del Paese, curare le ferite della pandemia e offrire risposte ai cittadini».

Il secondo obiettivo consiste «nell'innovazione del settore pubblico» grazie alla «partecipazione attiva dei lavoratori» e agli «investimenti nella digitalizzazione».

Scenari e tentativi per la riforma della Pubblica Amministrazione

Tra le raccomandazioni della Unione Europea e le problematiche della Pubblica Amministrazione, i nuovi tentativi di riforma

Il Consiglio dell'Unione europea, con specifiche raccomandazioni annuali sul Piano Nazionale di Riforma dell'Italia, ha più volte invitato il nostro Paese ad intensificare le azioni volte verso una maggiore modernizzazione della Pubblica Amministrazione, ex multis la Raccomandazione n. 3 del 2019.

Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici e accelerando la digitalizzazione, ma anche rivisitando l'intero quadro legislativo.

Di questi giorni, le linee programmatiche dei quattro assi sui quali si dovrebbe muovere il programma di Governo: accesso, buona amministrazione, capitale umano e digitalizzazione.

Gli aspetti della proposta di riforma.

Dotare la Pubblica Amministrazione delle migliori competenze e favorire un rapido ricambio generazionale, in linea con le esperienze più avanzate realizzate nei Paesi nostri concorrenti. Una rielaborazione dei meccanismi di selezione e reclutamento delle persone, sia sul piano procedurale e organizzativo che della selezione delle mi-

gliori professionalità, più idonee per le esigenze delle amministrazioni, in ottica di utili competenze per il futuro.

Abbandonare, quindi, il modello dei concorsi centralizzati con graduatorie a scorrimento e attuare una selezione, anche, digitale e trasparente per focalizzare le esigenze e i fabbisogni delle singole amministrazioni centrali e locali, con l'applicazione di modelli avanzati e mutuati dalle organizzazioni internazionali. Creare una banca dati dei fabbisogni, delle competenze e dei profili del personale, utili per la Pubblica Amministrazione.

Introdurre percorsi specifici destinati a selezionare i migliori laureati e i profili con le più alte qualifiche (dottorati, ecc.) nonché favorire l'accesso di persone che lavorano nel settore privato più qualificato.



Buona amministrazione

Valorizzare alcune buone pratiche relative ai servizi digitali con innovazioni normative per potenziare un'attività sistematica di ricognizione e semplificazione delle procedure, eliminando le autorizzazioni non necessarie. Sviluppare appieno le potenzialità dell'"Agenda per la semplificazione" 2020-2023 che definisce, in stretta collaborazione con Regioni, Anci e Associazioni imprenditoriali, i risultati attesi, le responsabilità e i cronoprogrammi per l'attuazione delle politiche di semplificazione.

Capitale umano

Investire in modo significativo sulla qualificazione e riqualificazione delle persone (upskill e reskill), a partire dalle competenze tecnico-specialistiche, ma soprattutto da quelle gestionali, organizzative, relazionali (leadership, approccio per obiettivi, problem-solving, digitale).

Per raggiungere questi obiettivi s'intendono utilizzare una serie di strumenti, a partire dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione che sarà rafforzata per formare e riqualificare il personale. Ridefinire la mobilità sia interna che esterna, ai fini dei percorsi di carriera con l'applicazione di idonei sistemi di valutazione. Progettare competenze trasversali alle amministrazioni pubbliche per l'attività formativa da realizzare su piattaforme nazionali.

I meccanismi di valutazione delle "performance" assumeranno un ruolo cruciale - anche in relazione alla diffusione del lavoro da remoto - e andranno innovati per diventare una leva

premiata volta a indirizzare le attività e l'impegno delle persone, riprendendo alcuni istituti contenuti nel D.Lgs. n. 150/2009, mai messi in pratica.

Nel contempo, creare nuove modalità operative per favorire una sempre maggiore interazione tra le diverse amministrazioni pubbliche e il settore privato. Modelli basati su team multidisciplinari che introducano modalità più agili di collaborazione tra competenze diverse, particolarmente rilevanti per velocizzare la gestione delle procedure complesse (ambiente, urbanistica, paesaggio, appalti, ecc.).

Individuare un equilibrio tra poteri e responsabilità che determinano una diffusa "fuga dalla firma", inducendo i pubblici funzionari a non fare, piuttosto che ad agire.

Digitalizzazione

Ripensare la Pubblica Amministrazione in chiave digitale attraverso una reingegnerizzazione dei processi e dei procedimenti amministrativi per la riduzione dei tempi dei servizi, con l'eliminazione degli adempimenti basati sui dati già disponibili e calibrare l'azione amministrativa in funzione delle esigenze del cittadino e dell'impresa e non viceversa. Rilevare, infine, la soddisfazione del cliente rispetto a degli standard di servizio.

La gestione della Pubblica Amministrazione.

Senza andare lontano, in Gran Bretagna, ad esempio, i "Public Service Agreement (PSA)", si sono dimostrati uno strumento efficace per la gestione della Pubblica Amministrazione mediante una chiara definizione degli obiettivi da raggiungere e un monitoraggio accurato dei risultati raggiunti e seppur nominalmente abolito nel 2010 è stato, in parte, mantenuto dai governi suc-

cessivi per indirizzare l'operato pubblico verso obiettivi concreti e coerenti con quelli del governo.

Nel nostro Paese, con la riforma del 2009 si è provato a valutare e in parte a indirizzare l'operato della Pubblica Amministrazione, ma sembra che i cc.dd. "ciclo della performance e il performance budgeting" si siano rivelati adempimenti prettamente formali e non effettivi strumenti di valutazione del lavoro svolto.

Più di recente, si è tentato un timido approccio alle "valutazioni e remunerazioni basate sul risultato" con un nuovo sistema di misurazione e il potenziamento della "citizen satisfaction" (soddisfazione dei cittadini).

Poco o nulla è cambiato sino ad oggi.

La riforma delle amministrazioni pubbliche

Nel piano nazionale di ripresa e resilienza trasmesso al Parlamento nel gennaio u.s. la digitalizzazione e la modernizzazione della pubblica amministrazione costituisce la prima delle missioni progettuali sulle quali si fonda il Piano di ripresa e resilienza.

Per far fronte alle carenze di personale e all'età media elevata, dovute anche ad anni di blocco del turn over, nel piano il Governo ha annunciato l'impegno ad orientare il già avviato processo di ringiovanimento della Pubblica Amministrazione alla copertura prioritaria delle carenze di professionalità tecniche, informatiche e manageriali, sulla base di una rigorosa ricognizione dei fabbisogni.



Strettamente connesso a tale aspetto è l'impegno del Governo a promuovere un complessivo aggiornamento e ammodernamento delle procedure concorsuali,

rivolto anche ad una semplificazione delle stesse

Sempre con riferimento all'obiettivo di modernizzare la Pubblica Amministrazione, nel piano nazionale di riforma il Governo si è impegnato, altresì, a favorire una formazione continua e permanente del personale, accanto ad un reskilling professionale mirato, che sappia intercettare le trasformazioni del mercato del lavoro conseguenti alla pandemia.

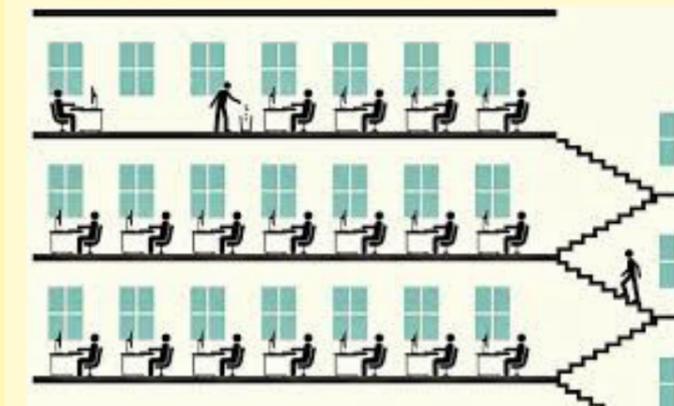
Gli interventi sulla Pubblica amministrazione sono stati organizzati in quattro capitoli: accesso, buona amministrazione, capitale umano e digitalizzazione.

E' stata già approvata la legge 56 del 2019 che contiene specifiche misure tese a migliorare l'azione della pubblica amministrazione in termini di maggiore efficienza, attraverso la creazione di un nuovo organismo di verifica e controllo delle amministrazioni (c.d. nucleo della concretezza), strumenti per contrastare il fenomeno dell'assenteismo e misure per accelerare lo sblocco delle assunzioni ed il ricambio generazionale. Al fine di proseguire negli sforzi per la modernizzazione degli apparati, sono inoltre in corso di esame in Parlamento alcune proposte di riforma, di iniziativa governativa, che contengono ampie deleghe di riforma nel pubblico impiego e per la semplificazione in alcuni settori di intervento dell'amministrazione.

Le azioni principali di riforma della regolamentazione relativa alle pubbliche amministrazioni, come dicevamo, sono state organizzate in quattro capitoli, che racchiudono gli assi sui quali si muoverà il programma di Governo.

Esaminiamoli.

Accesso



è intenzione dotare la Pubblica Amministrazione delle migliori competenze e favorire un rapido ricambio gen-

erazionale che la porti in linea con le esperienze più avanzate realizzate nei paesi nostri concorrenti. In tale ambito l'intervento riguarderà principalmente i meccanismi di selezione e reclutamento delle persone, sia sul piano procedurale e organizzativo, che della selezione delle professionalità migliori e più idonee per le esigenze delle amministrazioni, a partire dalla definizione delle competenze del futuro. In tale ambito s'intende:

1) riformare i percorsi di accesso, abbandonando il modello dei concorsi centralizzati con graduatorie a scorrimento e durate pluriennali, non compatibili né con le esigenze delle amministrazioni di reclutare persone rapidamente, né soprattutto delle persone di vedere soddisfatte le loro aspettative. I percorsi di selezione saranno resi digitali, trasparenti e meglio focalizzati sulle esigenze e i fabbisogni delle singole amministrazioni centrali e locali, anche mutuando modelli all'avanguardia utilizzati nelle organizzazioni internazionali e facendo confluire gli stessi sul portale unico per il reclutamento, che sarà l'infrastruttura tecnologica di gestione dei concorsi, comprese le singole prove concorsuali e che sarà finanziato con le risorse del PON Governance, per consentirne l'immediata operatività dopo l'avvio del PNRR. In questo percorso: sarà valorizzato il ruolo del Formez, che si intende ristrutturare adeguatamente; si procederà alla creazione di una banca dati dei fabbisogni, delle competenze e profili del personale, che sia collegata al portale e che consenta di meglio gestire i processi di selezione, ma anche di qualificazione e riqualificazione delle persone e di mobilità interna ed esterna alla Pubblica amministrazione. In aggiunta a tutto ciò, per rafforzare il ricambio generazionale si potrebbe ipotizzare un meccanismo volontario di incentivi all'esodo di persone vicine all'età pensionabile e con professionalità non adeguate a cogliere la sfida dell'innovazione tecnologica o non più motivate a rimanere nel settore pubblico;

2) introdurre percorsi ad hoc destinati a selezionare i migliori laureati, i profili con le più alte qualifiche (dottorati, ecc.), nonché a favorire, anche attraverso modelli di mobilità innovativi, l'accesso da parte di persone che lavorano nel privato più qualificato, in organizzazioni internazionali, in università straniere o presso soggetti pubblici e privati all'estero;

3) prevedere meccanismi di selezione specifici volti a ricercare sul mercato le migliori professionalità tecniche da mettere a disposizione delle amministrazioni per la realizzazione degli investimenti previsti dal piano, con l'obiettivo di costituire cluster di persone

e/o società di servizi con spiccate competenze specialistiche da far dialogare successivamente in maniera stabile con le amministrazioni.

Buona amministrazione

si intendono portare avanti azioni mirate, partendo da quanto è stato realizzato negli ultimi anni:

1) valorizzare alcune buone pratiche relative ai servizi digitali, come la piattaforma PagoPA, lo Spid, l'app IO, la Linea Amica, ma anche Sicuramente positive diverse innovazioni normative. Si intende inoltre valorizzare alcune innovazioni normative, ad es. prorogando le misure temporanee introdotte dal decreto-legge n. 76/2020 in materia di danno erariale, documentazione antimafia, conferenza di servizi veloce, deliberazioni societarie finalizzate all'aumento di capitale, ecc. ed estendendo l'efficacia di alcuni istituti, come la Scia, da potenziare attraverso un'attività sistematica di ricognizione e semplificazione delle procedure per eliminare le autorizzazioni non necessarie;

2) individuare ciò che non è stato attuato per attuarlo o integrarlo, con particolare riferimento alle misure in materia di trasparenza totale, performance partecipata dal cittadino, cittadinanza digitale (diritti del cittadino al tracciamento delle pratiche e alla verifica da remoto), premialità dei dipendenti pubblici legata ai risultati. Occorre inoltre ripensare, anche nella prospettiva di semplificazione, gli obblighi informativi a carico delle PA, nonché la piena effettività dei principi di semplificazione, dal silenzio-assenso alla completa decertificazione

(principio Once Only) da garantire attraverso la piena interoperabilità delle banche dati pubbliche e le numerose disposizioni in materia di riduzione e certezza dei tempi di conclusione delle procedure;

3) rimuovere i colli di bottiglia, con specifico riferimento agli investimenti previsti dal PNRR, innanzitutto attraverso un primo provvedimento di semplificazioni che consenta di eliminare i vincoli e limiti che rischiano di non farci raggiungere gli obiettivi del PNRR. Tra i nodi da affrontare vi sono l'accelerazione della valutazione di impatto ambientale per i progetti del piano nazionale e del piano per l'Energia e il Clima, le modifiche della disciplina edilizia che agevolino l'utilizzo del superbonus del 110% e, più in generale, la rigenerazione urbana, e le ulteriori semplificazioni necessarie per accelerare la realizzazione della

banda ultra-larga e la transizione digitale. A tal fine, occorre sviluppare appieno le potenzialità dell'Agenzia per la semplificazione 2020- 2023, che definisce in stretta collaborazione con Regioni, Anci e associazioni imprenditoriali azioni, risultati attesi, responsabilità e cronoprogrammi per l'attuazione delle politiche di semplificazione, che aggiorneremo ora in relazione ai nuovi indirizzi programmatici e al PNRR. In questo sarà essenziale non solo la collaborazione con tutti i Ministeri interessati, ma anche e soprattutto con il Parlamento, le amministrazioni regionali e locali, gli stakeholder. Le osservazioni e i rilievi che verranno dalle Commissioni parlamentari saranno essenziali per meglio focalizzare i nostri interventi rispetto alle necessità del Paese.

Capitale umano:

in tale ambito sono centrali: formazione, valorizzazione, organizzazione del lavoro, responsabilità. Su questa base occorre:

1) definire le competenze del futuro e far sì che le persone le acquisiscano sia nel momento in cui entrano nella Pubblica Amministrazione, che durante tutta la loro vita professionale. Il Governo intende ribaltare tendenza degli ultimi anni, investendo in maniera significativa sulla qualificazione e riqualificazione delle persone (upskill e reskill), a partire dalle competenze tecnico-specialistiche, ma soprattutto da quelle gestionali, organizzative, relazionali (leadership, approccio per obiettivi, problem-solving, digitale). Occorre inoltre rafforzare tutte le competenze necessarie per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal Next Generation EU. nei campi della transizione digitale ed ecologica, a partire da quelle relative alle procedure di acquisto di beni e servizi per orientarle allo sviluppo sostenibile, all'efficienza energetica e allo sviluppo delle energie rinnovabili, agli interventi di messa in sicurezza del territorio e del patrimonio (green procurement). Per raggiungere questi obiettivi sarà utilizzata una varietà di strumenti, a partire dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che sarà rafforzata; la capacità di formare e riqualificare sarà cruciale per la mobilità sia interna che esterna, che diventerà essenziale ai fini dei percorsi di carriera. Un ruolo importante dovranno assumere i sistemi di valutazione: a tal fine saranno progettati "syllabus" di competenze trasversali alle amministrazioni, a partire dai quali dovrà essere definita l'attività formativa da realizzare su piattaforme nazionali.

2) semplificare i percorsi di carriera, adattandoli alla necessità di riconoscere il valore e le esperienze, nonché la capacità di rispondere agli stakeholder interni ed esterni e a lavorare in squadra. I meccanismi di valutazione delle performance assumeranno un ruolo cruciale in questi processi, anche in relazione alla diffusione del lavoro da remoto, e andranno innovati profondamente per diventare una leva premiale volta a indirizzare le attività e l'impegno delle persone, riprendendo alcuni istituti contenuti nel decreto-legislativo n. 150/2009, ma mai messi in pratica, che mirano a valorizzare il contributo offerto dai dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa e miglioramento della qualità dei servizi, sia in termini economici che attraverso l'accesso a percorsi formativi altamente qualificati.

3) programmare e gestire le modalità del lavoro da remoto che, praticato durante la fase emergenziale, ha costituito un importante fattore di accelerazione, in termini di sviluppo delle competenze individuali dei dipendenti pubblici, digitalizzazione, ecc. Allo stesso tempo necessario immaginare nuovi modi attraverso i quali favorire una sempre maggiore interazione tra le diverse amministrazioni e con il privato, verso modelli basati su team multidisciplinari, che introducano modalità più agili e innovative di collaborazione tra competenze diverse, particolarmente rilevanti per velocizzare la gestione delle procedure complesse (ambiente, urbanistica, paesaggio, appalti, ecc.). Modelli da sperimentare con il piano nazionale, per poi introdurli stabilmente all'interno delle amministrazioni.

4) individuare il giusto equilibrio tra poteri e responsabilità, rivedendo quelle norme che, mediante meccanismi eccessivamente punitivi, fattispecie di reato non tassativamente definite, rischi vaghi di procurare danno erariale, ipertrofia normativa a partire dalle norme sulla prevenzione della corruzione, determinano una diffusa "fuga dalla firma", inducendo i pubblici funzionari a non fare, piuttosto che ad agire.

Digitalizzazione:

ripensare la Pubblica Amministrazione in chiave digitale attraverso una reingegnerizzazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, una ridefinizione dei termini e delle modalità di interazione tra persone e con tutti gli stakeholder, in collaborazione con il Ministro per l'Innovazione e la Transizione Digitale. In tale direzione il governo intende operare un cambio di passo in termini di:

- 1) riduzione dei tempi dei servizi;
- 2) eliminazione degli adempimenti basati sui dati già disponibili;
- 3) calibrazione sulle specifiche esigenze del cittadino e dell'impresa;
- 4) rilevazione della soddisfazione del cliente rispetto a degli standard di servizio indicati preventivamente.

I provvedimenti di attuazione

Il processo attuativo della legge 124 del 2015 ha visto l'adozione di numerosi decreti legislativi vertenti su ampi e diversi settori dell'ordinamento, di cui la tabella allegata reca un elenco complessivo.

Le finalità della riforma, anche alla luce degli indirizzi espressi dall'organizzazione per la cooperazione e sviluppo e degli obiettivi di efficienza, semplificazione e trasparenza della pubblica amministrazione, sono state richiamate, tra gli altri, nel parere reso dal Consiglio di Stato su uno dei primi schemi di decreto trasmessi dal Governo.

Azione amministrativa

Un primo gruppo di provvedimenti ha riguardato una serie di interventi miranti a sostenere e modernizzare l'attività amministrativa, in attuazione degli articoli 1, 2, 4, 5 e 7 della legge delega.

In particolare, sono state revisionate le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, con l'introduzione, tra l'altro, del freedom of information act (decreto legislativo 97/2016) e sono state apportate diverse modifiche al codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 179/2016).



Sul versante della semplificazione dei procedimenti amministrativi rileva l'adozione del d.P.R. 194/2016 e di due provvedimenti in materia di segnalazione certificata di inizio attività – SCIA (decreto legislativo 126 e 222/2016).

Infine, si ricorda il riordino della conferenza di servizi (decreto legislativo 127/2016).

Organizzazione della pubblica amministrazione

Il nucleo centrale della riforma ha previsto deleghe legislative (di cui all'art. 8 della legge) incidenti su grande parte dell'organizzazione dell'amministrazione statale, quali la revisione del ruolo e delle funzioni della Presidenza del Consiglio, dell'organizzazione dei ministeri, delle agenzie governative, degli enti pubblici non economici, delle prefetture, delle Forze di polizia.

In sede di attuazione, molteplici interventi hanno riguardato il comparto sicurezza con il riordino delle funzioni delle forze di Polizia e l'assorbimento delle funzioni del Corpo forestale dello Stato (decreto legislativo 177/2016 e decreto legislativo 228/2017), la revisione dei ruoli delle Forze di Polizia (decreto legislativo 95/2017) e la riforma dell'ordinamento dei Vigili del fuoco (decreto legislativo 97/2017).

Altri provvedimenti hanno riguardato le Autorità portuali (decreto legislativo 169/2016), il Comitato italiano paralimpico (decreto legislativo 98/2017) e il Documento unico di circolazione (decreto legislativo 8/2017).

Lavoro pubblico

Anche il settore del pubblico impiego (artt. 16 e 17 della legge delega) è stato oggetto del processo di riforma, principalmente attraverso una ampia rivisitazione del testo unico del pubblico impiego ad opera del decreto legislativo 75/2017.

Coinvolti nella riforma anche specifici aspetti del lavoro pubblico quali la valutazione della performance (decreto legislativo 74/2017) e la regolamentazione del licenziamento disciplinare (decreto legislativo 116/2016).

Il riordino della dirigenza pubblica (oggetto dell'art. 11 della legge delega) ha trovato parziale attuazione con la riforma della dirigenza sanitaria (decreto legislativo 171/2016 e decreto legislativo 126/2017), mentre non è stato emanato il decreto relativo alla disciplina della

dirigenza della Repubblica (trasmesso dal Governo alle Camere le quali hanno espresso il prescritto parere) a seguito della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa ma del semplice parere.

Da parte del Governo sono state altresì adottate linee guida in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (direttiva del Presidente del Consiglio di Ministri 1° giugno 2017, n. 3, in attuazione dell'art. 14 della legge delega).

Società a partecipazione pubblica



La legge delega ha disposto due deleghe per l'adozione di altrettanti testi unici. La prima è stata attuata con l'adozione di un testo unico che raccoglie tutte le disposizioni in materia di società partecipate da pubbliche amministrazioni (decreto legislativo 175/2016 e decreto legislativo 100/2017).

Non è stato emanato l'analogo testo unico dei servizi pubblici locali, a seguito della ricordata pronuncia della Corte costituzionale 251/2016.

Altri provvedimenti

Hanno completato il quadro dell'attuazione della legge delega il riordino delle camere di commercio (decreto legislativo 219/2016), la riforma degli enti pubblici di ricerca (decreto legislativo 218/2016), l'adozione del Codice di procedura della giustizia contabile (decreto

legislativo 174/2016) e un intervento di semplificazione normativa attraverso la modifica o abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione (decreto legislativo 10/2016).

I decreti correttivi

La legge di delega ha previsto che il Governo può adottare, entro 12 mesi dalla entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di attuazione della riforma, ulteriori decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

A seguito della sentenza n. 251 del 2016 e tenuto conto del parere reso dal Consiglio di Stato sono stati adottati alcuni decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti, già adottati, su cui era intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (società partecipate, dirigenza sanitaria, procedure di licenziamento disciplinare).

Identità digitale e diritti della personalità on-line I profili sostanziali di tutela

Costituisce un argomento ampiamente dibattuto, in giurisprudenza, come in dottrina, quello della tutela dell'identità digitale, quale bene-valore giuridico ricompreso nell'alveo più ampio dei c.d. diritti della personalità. Si discute, in particolare, circa l'estensione ed i limiti di tale tutela, sia con riferimento alle persone fisiche, sia, per quanto in misura differente e più restrittiva, in relazione alle persone giuridiche. Seppur questa non sia la miglior sede per affrontare esaustivamente il tema, risulta comunque opportuno svolgere qualche breve premessa, al fine di meglio inquadrare il fenomeno e definirlo.

Autorevole dottrina ha affermato come l'identità sia un bene-valore giuridico connaturato alla dimensione sociale dell'individuo cui essa si riferisce, giacché “l'identità è il frutto di interazioni sociali, che si radica sì nello spazio privato, ma poi si esplicita e si precisa nello spazio pubblico” (V. Zeno-Zencovich, *Identità personale*, Dig. disc. priv., sez. civ., IX (Torino 1993), 301).

In tale direzione, l'identità personale ha trovato, innanzitutto, una celebre definizione nella pronuncia della Corte Costituzionale del 1994, che statui come essa configuri il “diritto ad essere se stesso, inteso come rispetto dell'immagine di partecipe alla vita associata, con le acquisizioni di idee ed esperienze, con le convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenziano, ed al tempo stesso qualificano, l'individuo” (Corte cost. 3 febbraio 1994, n. 13, in Foro it., 1994, I, 1668).

In senso analogo, come statuito in una nota sentenza della Cassazione, relativa al medico Veronesi, l'identità personale può essere configurata come “bene-valore costituito dalla proiezione sociale della personalità dell'individuo, cui si correla un interesse del soggetto ad essere rappresentato, nella vita di relazione, con la sua vera identità, e non vedere travisato il proprio patrimonio intellettuale, ideologico, etico, religioso, professionale” (Cass., 7 febbraio 1996, n. 978, in Foro it., 1996, I, 1253). L'identità non soltanto individua il soggetto cui

si riferisce, bensì lo rappresenta e ne afferma la personalità individuale, quale diversa dagli altri, ma identica a sé stessa.

L'Identità digitale

Per quanto concerne l'identità digitale, essa rinvia ad un concetto duplice. In primo luogo, con tale nozione si individua generalmente l'identità personale “nella rete” o “virtuale”, come contrapposta a quella “fisica”. Al contrario, in senso più tecnico, informatico-giuridico, l'identità digitale definisce l'insieme delle informazioni e delle risorse concesse da un sistema informatico ad un particolare utilizzatore del suddetto, solitamente protette da un sistema di autenticazione.

Diritti della personalità

L'espressione “diritti della personalità” invece si riferisce a quella categoria concettuale giuridica correntemente in uso negli ordinamenti di civil law, conosciuta negli ordinamenti giuridici francese, tedesco, spagnolo e portoghese come “droits de la personnalité”, “Persönlichkeitsrechte”, “derechos de la personalidad”, e “direitos de personalidade”, volta a identificare quel ventaglio di diritti soggettivi che hanno ad oggetto gli attributi della personalità, fisica ed immateriale, caratterizzato da elasticità. Difatti, i confini di tale nozione giuridica non sono statici: sono ricompresi nella stessa, per opinione comune, il diritto al nome (art. 6 c.c. ed art. 22 Cost.), all'immagine (art. 10 c.c. ed art. 96 della l. del 22 aprile 1941, n. 633), alla riservatezza ed al controllo sulla circolazione dei propri dati personali, all'onore e alla reputazione (artt. 594-595 c.p.), all'identità personale ed, infine, le facoltà morali quali previste dal diritto d'autore (artt. 20-24, 81 e 142, della l. 22 aprile 1941, n. 633). Distanziandosi da una tradizione dogmatica consolidata, una tesi dottrinale configura i diritti della personalità come diritti a contenuto misto e a natura complessa, ricomprensivi facoltà di natura personale come di natura patrimoniale. In particolare, per quanto riguarda

il diritto all'immagine, una prima giurisprudenza della Corte di Cassazione configura, dalla fine degli anni '70, una tecnica risarcitoria dello stesso, riconoscendo a tale diritto un contenuto patrimoniale effettivo, sulla base del parametro del c.d. prezzo del consenso (Cass. 10 novembre 1979, n. 5790, in Giust. civ., 1980, I, 1372; Cass. 16 aprile 1991, n. 4785 e n. 4031, in Nuova giur. civ. comm., 1992, I, 44; Cass. 6 febbraio 1993, n. 1503, in Giust. civ., 1994, I, 229; Cass. 10 giugno 1997, n. 5175, in Foro it., 1997, I, 2920; Cass. 11 ottobre 1997, n. 9880, in Foro it., 1998, I, 499; Cass., 1 dicembre 2004, n. 22513, in Danno e resp., 2005, 969). Come evidenziato da autorevole dottrina, da tempo, (G. Resta, *Le persone fisiche e i diritti della personalità*, in Tratt. Sacco, Torino, 2006, p. 489 ss.; R. Pardolesi, *I diritti della personalità*, in AIDA, 2005, p. 3 ss.; V. Zeno Zencovich, voce *Personalità (diritti della)*, in Dig. Disc. priv. sez. civ., vol. XIII, Torino, UTET, 1995, p. 430 ss.), i diritti della personalità hanno costituito storicamente un cambio di paradigma, proprio per tutelare i beni immateriali frutto della creatività dei singoli, riconoscendogli un diritto di esclusiva. Per un ulteriore approfondimento, si consenta il rimando a S. Bonavita, V. Poli, *La tutela civilistica della reputazione online*, in *Cyberspazio e diritto*, 18:2, 2017, pp. 307-340.

Le persone fisiche: premesse e tutela civile

Le persone fisiche sono titolari dei diritti della personalità dalla nascita, mentre risulta dibattuta la spettanza degli stessi alle persone defunte, oltre che per le persone giuridiche e per gli enti organizzati, come si approfondirà in seguito. In questa categoria, si ricomprende il diritto all'identità e, quindi, la tutela dell'identità digitale, qui intesa nell'accezione di protezione dei profili reputazionali. Sul punto, vi è un'amplessissima giurisprudenza di riferimento, data l'evoluzione del contesto socioeconomico e, soprattutto, l'avvento dei social media, che ha moltiplicato le possibilità e potenzialità di attacco, distorsioni e rischi derivanti dalla circolazione di dati, informazioni e, comunque, notizie false, offensive se non, apertamente, diffamatorie.

La lesione dell'identità digitale risulta suscettibile di tutela sostanziale, in particolare, di risarcimento del danno liquidabile in via equitativa ex artt. 1226 e 2056 c.c. In tale valutazione giudiziale, si tengono in considerazione i fattori come: la riconoscibilità del soggetto rappresentato, la divulgazione dell'immagine (o, più largamente inteso, del contenuto lesivo), dei destinatari e dell'attitudine lesiva dell'eventuale testo a corredo (cfr. Trib. Verona 26 febbraio 1996, in *Studium Juris*, 1995,

p. 752; F. Macioce, *Tutela civile della persona e identità personale*, Padova, 1984, p. 7 ss). Vale il generale principio sovra esposto secondo cui il travisamento del patrimonio personale, nei suoi profili intellettuali, politici o sociali, configura una violazione del diritto all'identità personale, che assurge alla protezione costituzionale ex art. 2 Cost. (c.d. principio personalistico).

In numerose occasioni, i giudici di merito sono stati chiamati a pronunciarsi circa la suscettibilità o meno dell'identità personale ad essere riconosciuta e protetta da condotte potenzialmente diffamatorie o, comunque, offensive. Se la fase storica precedente era dominata dalla carta stampata e dalla televisione, l'attuale contesto informativo si caratterizza per l'uso continuo e pervasivo dei social media, da parte di un pubblico vasto e trasversale, consentendo in potenza una circolazione delle informazioni senza limiti di spazio se non, addirittura, di tempo. Sotteso a quest'ultima questione, vi è naturalmente il problema, sempre attuale, dell'esercizio e dell'effettività del c.d. diritto all'oblio o, comunque, del diritto alla cancellazione e alla de-indicizzazione (si consenta il rimando a S. Bonavita, *Il diritto all'oblio: la giurisprudenza del Garante Privacy*).

Le persone fisiche: la giurisprudenza - Passato politico non corrispondente a realtà

Dalla fine degli anni '70, una serie di pronunce dei giudici di merito si sono occupate della tutela della reputazione con riferimento, in particolare, alla pretesa della persona fisica a non veder travisato il proprio patrimonio intellettuale e, prettamente, politico. In tal senso, si faccia riferimento alla vicenda del leader radicale Marco Pannella, al quale era stato attribuito un passato politico riconducibile a partiti di destra, seppur non riscontrabile a livello storico (Pret. Torino, 30 maggio 1979, in Giust. civ., 1980, I, 965, con nota di M. Dogliotti, *Tutela dell'onore, dell'identità personale e questioni di “compatibilità”*). In un'altra pronuncia di merito, i giudici si sono occupati di un caso relativo ad un'intervista di un medico, successivamente rappresentata in modo distortivo in un filmato del MSI per finalità propagandistica (Pret. Roma, 30 maggio 1980, in Foro it., 1980, I, 2048). Sempre in relazione ad un passato politico non corrispondente a realtà, i giudici si sono pronunciati in relazione ad una condotta ascritta ad un deputato, ossia la richiesta di votare con scrutinio segreto in ordine ad un'autorizzazione a procedere, tuttavia non confermata dagli atti parlamentari (Pret. Roma, 2 giugno 1980, in Giust. civ., 1981, I, 632, con nota di M. Dogliotti, *Diritto all'identità personale, garanzia di rettifica e modi di*

tutela).

Divulgazione dell'immagine personale non autorizzata

Numerosi tribunali ordinari si sono pronunciati rispetto alla divulgazione dell'immagine personale non autorizzata, in particolare, accordando una tutela risarcitoria per il conseguente danno non patrimoniale alle parti lese. Tali pronunce, dei primi anni '2000, per concedere tale tutela hanno fatto riferimento all'ormai abrogata legge 675 del 1996, recanti norme per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali (cfr. Trib. Milano, 13 aprile 2000; Trib. Orvieto, 23 novembre 2002; Trib. Roma, 10 gennaio 2003; Trib. Roma, 22 novembre 2002; Trib. Roma, 28 febbraio 2003; Trib. Milano 9 gennaio 2004).

La protezione delle persone fisiche da eventuali diffusioni non autorizzate delle proprie immagini personali discende, naturalmente, anche dall'applicazione dell'art. 10 c.c., in combinato disposto con le disposizioni del diritto d'autore italiano, in particolare, gli artt. 96 e 97 della l. 633 del 1941. L'art. 10 c.c. dispone che l'interessato, su richiesta, può pretendere la cessazione dell'esposizione o della pubblicazione dell'immagine personale fuori dai casi consentiti dalla legge, oppure con pregiudizio al decoro o alla reputazione personale. Le medesime richieste possono essere avanzate anche in ordine ai genitori, al coniuge o ai figli dell'interessato. Ai sensi dell'art. 96 della legge sul diritto d'autore, l'immagine di una persona non deve essere esposta, pubblicata o messa in commercio senza la sua autorizzazione, mentre l'art. 97 ne consente la riproduzione, se giustificata dalla notorietà, dall'ufficio pubblico ricoperto, da necessità di giustizia o polizia, da scopi scientifici, didattici e culturali o dal collegamento con fatti di interesse pubblico, purché l'onore, la reputazione o il decoro della persona ritratta non sia lesa. Come si evince dalla ratio della norma, il legislatore ha riconosciuto il diritto all'immagine, ricompreso nell'alveo dei diritti della personalità, in capo al soggetto ritratto, condizionando l'esercizio del diritto d'autore al consenso del titolare di quest'ultimo diritto. Sul tema, è interessante una pronuncia della Suprema Corte di Cassazione che, in relazione a persone fisiche "notorie", configura comunque la lecita divulgazione dell'immagine soltanto qualora questa sia strettamente connessa ad esigenze di pubblica informazione, seppur in senso lato (cfr. Cass. civ. sentenza n. 1475/1991). Come recentemente precisato da una pronuncia della Corte di Cassazione, l'esimente del "pubblico interesse" ex art. 97 deve essere intesa nel senso che, non essendo sufficiente la sussistenza di un diritto di cronaca in

ordine alla vicenda, è necessaria la sussistenza di un interesse specifico ed autonomo alla conoscenza delle fattezze del soggetto ritratto (Cass. civ. sez. I, 09/07/2018, n. 18006, in cui i giudici supremi hanno anche ravvisato nella condotta del giornalista che aveva intervistato un notaio riprendendolo con telecamere nascoste una violazione della normativa del trattamento dei dati personali, alla luce dell'essenzialità della divulgazione ai fini della completezza e correttezza dell'informazione fornita). Un'impostazione analoga si riscontra anche a livello europeo (cfr. Corte EDU, Von Hannover c. Germania, n. 59320/00, del 24 giugno 2004, in cui la Corte EDU reitera l'importanza fondamentale di proteggere la vita privata ex art. 8 della Convenzione CEDU dalla prospettiva dello sviluppo della personalità umana di ciascuno, ivi incluse le persone note al pubblico).

La questione della divulgazione di immagini personali è stata poi affrontata in relazione alla disciplina della protezione dei dati personali ed al coordinamento della stessa con le vigenti normative settoriali sui diritti della personalità da vari giudici di merito, in relazione a casi di violazione dei diritti della personalità in rete (cfr., tra le varie, Trib. Bari, 13 giugno 2006, in Dir. Internet, 2006, 563, con nota di L. Trucco, Pubblicazione d'immagini personali in Rete e responsabilità del provider; Trib. Roma, 12 marzo 2004, in Danno e resp., 2005, 879, con nota di B. Tassone, Diritto all'immagine: fra uso non autorizzato del ritratto e lesione della privacy; Trib. Roma 28 febbraio 2003).

I giudici di merito di Milano si sono pronunciati recentemente sul tema dei diritti relativi all'uso del nome, dello pseudonimo, dell'immagine personale, del ritratto e, naturalmente, dell'identità personale, nonché i connessi diritti di sfruttamento economico, nella nota vicenda che ha coinvolto l'attrice e modella Elisabetta Canalis (Tribunale di Milano, sez. impresa, n. 6355/2018 del 06/06/2018). Nel caso di specie, la società convenuta aveva continuato ad utilizzare, senza l'autorizzazione della donna, le fotografie realizzate in esecuzione di un contratto – giunto a termine e non rinnovato – concluso per lo sfruttamento esclusivo dell'immagine e del nome della stessa. In particolare, la società convenuta non soltanto aveva mantenuto tali immagini sul proprio sito web, bensì aveva pubblicato sullo stesso 31 immagini ritraenti la modella elaborate senza autorizzazione, così da svilirne la persona rappresentata, poiché ne erano stati eliminati il volto ed i tatuaggi. Oltre a ciò, la società convenuta aveva mantenuto anche fotografie e video rappresentanti la testimonial sul proprio account di Facebook. La convenuta aveva al-

tresi continuato ad utilizzare il nome di "ELI" (palese diminutivo dello pseudonimo conosciuto al pubblico) per sponsorizzare una propria linea di abbigliamento intimo femminile, precludendone così lo sfruttamento economico dell'immagine e del nome nel settore commerciale di riferimento, oltre che ledendone i diritti di immagine mediante la manomissione delle fotografie. A fronte dell'argomentazione relativa all'uso di "mere immagini tecniche, nelle quali la modella ritratta è stata resa irriconoscibile" adottata dalla convenuta, i giudici di merito hanno, al contrario, affermato come sia pretestuosa, perché Elisabetta Canalis risultava perfettamente riconoscibile dal pubblico dei consumatori tramite quelle immagini, costituenti "un atto gravemente abusivo dell'immagine della "persona"". Sul punto, i giudici approfondiscono, stabilendo come "la manipolazione delle foto mediante il taglio del volto [...] e l'eliminazione di quelle caratteristiche impresse dalla sig. Canalis permanentemente sul corpo [...] con l'intento, evidentemente, di conferire allo stesso nonché alla sua immagine un'identità specifica e unica della "persona"", oltre a costituire dei goffi tentativi di non incorrere nella violazione dei limiti imposti dal contratto, rappresenta una mercificazione della persona dell'attrice, trattata "alla stregua di un manichino". Integrate tanto la fattispecie di illecito ex art. 2043 c.c., a pregiudizio della sig. Canalis, la cui persona risultava svilita e mercificata, quanto la violazione degli artt. 10 c.c., 96 e 97 della l. 633 del 1941, il Tribunale accorda la tutela inibitoria al fine di far cessare immediatamente qualsivoglia uso del nome o dello pseudonimo "ELI", nonché rimuovere senza indugio ogni immagine, ritratto o video della rappresentata, oltre che condanna al pagamento del danno morale all'attrice, determinato con il criterio del c.d. giusto prezzo del consenso (Cass. 11 maggio 2010 n. 11353; Cass. 16 maggio 2008, n. 12433; cfr. anche giurisprudenza di merito App. Milano, 10.5.1996 in Dir Autore, 1996, 322).

Illiceità dell'uso del nome quale domain name

Una serie di pronunce di merito, sempre risalenti ai primi anni '2000, hanno accordato tutela a casi di illiceità del nome personale utilizzato come domain name sempre sulla base della citata legge 675 del 1996 (cfr. in tal senso Trib. Torino, 13 gennaio 2004).

Lesione dell'identità a mezzo social network

Con l'avvento dei social media, si sono moltiplicate le possibilità di attentare all'identità personale della persona fisica, pertanto, i giudici di merito hanno avuto

modo di pronunciarsi, in numerose occasioni, sulla lesione dell'identità personale e, quindi, dei diritti della personalità a mezzo social network. Tali violazioni possono realizzarsi, concretamente, grazie alle funzionalità delle piattaforme online (o, più correttamente, hosting service provider, fornitori di servizi di memorizzazione) che consentono agli utenti di creare contenuti digitali in formato testuale, visivo, vocale (ad es. post, commenti, immagini, video, audio) e diffonderli, sia con account personale, sia mediante la creazione di profili digitali falsi.

In una delle prime pronunce sul tema, la Corte di Cassazione si è pronunciata in merito all'utilizzo di un profilo falso creato con la finalità di recare molestie e diffamare la parte offesa "per interposta persona", in una piattaforma online volta a facilitare incontri tramite chat a contenuto erotico (Cass. pen. sez. I, 23 novembre 2011, n. 47667, in Diritto penale contemporaneo, con nota di M. Piazza, Un recente arresto della Cassazione in tema di molestia o disturbo alle persone: alcuni spunti di riflessione). In particolare, la ricorrente lamentava di essere stata raggiunta da molteplici telefonate, nonché da messaggi di utenti a sfondo sessuale, comportanti una lesione dell'onore e del decoro personale. Allora, tale fattispecie veniva ricondotta ad una violazione dei diritti della personalità mentre, allo stato dell'arte attuale, tale condotta potrebbe altresì integrare il reato di cyberstalking di cui all'art. 612-bis c.p.

In un'altra occasione, la Corte di Cassazione (Cass. 1° dicembre 2015, n. 24431) ha stabilito che creare un commento al fine di pubblicarlo sulla bacheca di un social network significa imprimere al suddetto messaggio una possibilità di diffusione potenzialmente capace di ledere la reputazione in maniera esponenziale, poiché in grado di raggiungere un numero indeterminato di utenti iscritti alla piattaforma. Dunque, qualora tale contenuto integrasse i requisiti dell'affermazione diffamatoria ex art. 595 c.p., dovrebbe ritenersi configurata la fattispecie di reato aggravata. Tale impostazione è stata confermata anche in pronunce successive della medesima Corte (cfr. in senso analogo Cass. pen. 2 dicembre 2016, con nota di F. Valerini, Confermata l'aggravante della diffamazione per chi offende postando messaggi su Facebook; Cass. pen. 22 aprile 2016 n. 34450). Sulla capacità di diffusione di contenuti a mezzo social network ha avuto occasione di pronunciarsi anche la giurisprudenza amministrativa, in specie, il T.A.R. di Trieste, che ha equiparato, seppur con alcuni limiti, ad un sito pubblico la piattaforma - nella fattispecie Facebook - che comporta una possibile divulgazione del materiale pubblicato

sull'account del ricorrente ad un numero imprecisato e non prevedibile di utenti (T.A.R. Trieste, Friuli-Venezia Giulia, 12 dicembre 2016).

Diritto all'oblio

La giurisprudenza relativa al diritto all'oblio è amplissima. Con particolare riferimento al rapporto tra questi citati diritti ed i c.d. diritti della personalità, ivi inclusi il diritto all'identità personale, non si può fare a meno di richiamare una storica pronuncia della Cassazione nella quale è stata chiamata a bilanciare il diritto all'informazione con il diritto fondamentale alla riservatezza. In tale valutazione, la Suprema Corte ha stabilito che se l'interesse pubblico sotteso al diritto all'informazione di cui all'art. 21 Cost. rappresenta un limite al diritto fondamentale alla riservatezza, il soggetto al quale appartengono i dati è titolare del diritto all'oblio, che viene definito come quel diritto a non veder ulteriormente divulgate delle notizie che risultano oramai dimenticate ed ignote alla generalità dei consociati, tenuto in considerazione il trascorrere del tempo (Cassazione civile, sez. III, sentenza 05/04/2012 n. 5525). Dunque, ai fini di tutelare l'identità sociale del soggetto a cui si riferisce la notizia di cronaca, è necessario garantirgli un aggiornamento della stessa, nel senso di un'integrazione od un collegamento ad ulteriori e successive informazioni pubblicate relative allo sviluppo della vicenda narrata.

Come evidenziato da autorevole dottrina italiana, una notizia fruibile da un numero indeterminato di consociati a mezzo Internet produce una lesione dell'identità personale, pertanto, una volta riconosciuta tale lesione è necessaria la pubblicazione di una nuova informazione al fine di attualizzare, completare e contestualizzare la verità storica (cfr. commento di Finocchiaro, *Identità personale cit.*, 383 s., e a 394: «gli archivi storici rimangono intatti, ma alla notizia che, fruibile in Rete, produce una lesione dell'identità personale, verificata la lesione, deve essere associata l'informazione che attualizzi, completi e contestualizzi la verità storica»).

Successivamente, tale diritto ha trovato pieno riconoscimento nel Regolamento 2016/679 UE (c.d. GDPR) ex art. 17, ai sensi del quale i dati personali che non siano più necessari in relazione alle finalità per cui sono stati raccolti o comunque trattati devono essere cancellati dal titolare senza indebito ritardo se l'interessato ha revocato il proprio consenso od obietta a tali attività di trattamento che lo riguardino o laddove il trattamento dei dati non sia comunque conforme alle norme del regolamento (cfr. Considerando 65). Trattasi, ad ogni

modo, di un diritto non assoluto, bensì soggetto ad un bilanciamento con altri diritti ed interessi in relazione al caso concreto.

In una recente pronuncia di legittimità (cfr. Corte di Cassazione a Sezioni Unite, nella sentenza del 22 luglio 2019, n. 19681), sul tema del rapporto tra il diritto all'oblio ed il diritto alla rievocazione storica di fatti e vicende passate, la Corte di Cassazione ha chiarito come sia compito del giudice di merito valutare l'interesse pubblico, concreto ed attuale alla menzione degli elementi identificativi delle persone che di quei fatti e di quelle vicende furono protagonisti.

Diritto alla de-indicizzazione

Come noto, il diritto alla deindicizzazione ha trovato riconoscimento nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, nella celebre pronuncia Google Spain (Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 13 maggio 2014, Google Spain SL e Google Inc. contro Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) e Mario Costeja González, Causa C-131/12). Risulta opportuno operare un distinguo rispetto all'approfondito "diritto all'oblio", configurandosi la deindicizzazione come quella domanda volta a richiedere al motore di ricerca di non mettere più a disposizione degli utenti finali il contenuto controverso secondo il determinato ordine di preferenza determinato dall'algoritmo impiegato. Difatti, il motore di ricerca si qualifica quale titolare di una autonoma attività di trattamento rispetto a quella posta in essere dal soggetto che pubblica il contenuto su Internet. Come si evince dalla pronuncia della CGUE, il diritto alla deindicizzazione è funzionale alla tutela dell'identità personale, alla sua corretta affermazione e proiezione nella sfera sociale.

In tal senso, è illuminante una pronuncia di merito del Tribunale di Milano, che ha statuito come la richiesta di deindicizzazione di una notizia costituisca un aspetto funzionale del diritto all'identità personale, essendo la richiesta dell'interessato volta ad ottenere la coerenza dei dati con l'effettiva identità personale e morale (Trib. Milano 24/09/2016, *Dir inf. e inform.*, 2016, 539).

In relazione al provvedimento volto a richiedere la rimozione di un articolo di stampa ritenuto diffamatorio, nonché per ottenerne la deindicizzazione presso il motore di ricerca, i giudici di merito ne hanno riconosciuto l'ammissibilità, per mezzo del ricorso promosso ai sensi dell'art. 700 c.p.c. (Tribunale Napoli sez. II, 18/02/2015, n. 1184).

Per quanto concerne il rapporto tra la deindicizzazione e il risarcimento dei danni, la giurisprudenza di legittimità ha giudicato contrario al principio dell'essenzialità dell'informazione il perdurare della disponibilità in rete dell'articolo dopo la diffida e sino alla deindicizzazione, riconoscendo in capo agli attori il diritto alla cancellazione dell'articolo, oltre al risarcimento dei danni (Cass. civ. sez. I, 24/06/2016, n.13161). Nel caso di specie, il contenuto controverso, ossia un articolo di cronaca giudiziaria relativo ad un procedimento penale in attesa di definizione, era rimasto facilmente accessibile anche in data successiva alla diffida promossa dal segnalante.

Garante Privacy

L'Autorità Garante per la protezione dei dati personali italiana, fin dai suoi primi provvedimenti sul tema, si è rivelata estremamente sensibile al rapporto tra il diritto di cancellazione in capo all'interessato ed il diritto all'identità personale ed alla reputazione su Internet, anche c.d. web reputation, sotto i profili più svariati. In un primissimo provvedimento del 1999, il Garante ha rigettato la richiesta di cancellazione dei dati personali relativi al battesimo dell'interessato affermando tuttavia in linea di principio la possibilità di ottenere all'integrazione dei dati medesimi. Pertanto, seppure non sia stata accordata la cancellazione si riconosce all'interessato il diritto all'integrazione dell'informazione come garanzia a non vedere il proprio patrimonio intellettuale travisato (cfr. il Provv. 13 settembre 1999, in Boll., n. 9 giugno 1999, 94 [doc. web n. 1090502]). In senso analogo, si faccia riferimento ad un successivo provvedimento del 2002 dell'Autorità (Prov. 10 ottobre 2002, in Boll., n. 32 ottobre 2002, 3, [doc. web. n. 1066415]), in cui viene ribadito come "l'aspirazione degli interessati a veder correttamente rappresentata la propria immagine in relazione alle proprie convinzioni originarie o sopravvenute, può ... essere soddisfatta..." attraverso "ad esempio, una semplice annotazione a margine del dato da rettificarsi...", ferma restando la documentazione del fatto storico dell'avvenuto battesimo (cfr. in tal senso anche Trib. Padova sez. I civ. n. 3531/99 RG del 26 maggio 2000).

In relazione ad un caso di diffusione di immagini relative ad una puntata della trasmissione "Un giorno in Pretura", l'Autorità Garante ha considerato come non fossero state adottate le opportune cautele per la segnalante al fine di non renderla identificabile, in violazione del requisito di essenzialità dell'informazione riguardo a fatti di interesse pubblico (cfr. Provvedimento

del 7 luglio 2005, in Boll. n. 63 luglio 2005, [doc web n. 1148642]). Significativamente, il Garante insiste sulla lesione del diritto dell'interessata a vedere rispettata la propria dimensione sociale e affettiva come definitasi successivamente alla delicata vicenda giudiziaria ripresa in televisione, specialmente in riferimento al proprio diritto all'identità personale, nonché al diritto alla protezione dei dati personali – ex art. 11, comma 1, lett. e) del d.lgs. 196/2003 vigente all'epoca.

Specialmente negli ultimi anni, l'Autorità Garante si è altresì pronunciata in relazione a numerosi casi di lesione dell'identità personale, in particolare della reputazione personale, a mezzo Internet e social media.

In un provvedimento del giugno 2019, richiamando altresì le linee guida adottate dal Gruppo di Lavoro Article 29 WP ("Linee Guida sui criteri di de-listing" adottate il 26 novembre 2014 dal WP Art. 29, parte II, punto 4), il Garante ha evidenziato come delle informazioni non comprovate da alcuna indagine giudiziaria, né riscontrabili in alcuna denuncia avanzata nei confronti del segnalante, fossero palesemente inesatti e fuorvianti, in violazione delle predette linee guida, costituendo dunque delle affermazioni del tutto infondate, gravemente lesive e diffamatorie, pertanto, legittimamente oggetto di richiesta di deindicizzazione (Cfr. Provvedimento del 12 giugno 2019 [9126859]). Il caso di specie riguardava la violazione della reputazione personale e professionale conseguente alla diffusione di contenuti reperibili tramite gli URL segnalati dall'interessato, un professore universitario di psicologia descritto come "accademico uso a relazioni sessuali (anche multiple e/o di gruppo) con studentesse e incline ad abusare della propria posizione professionale per ottenere prestazioni sessuali da soggetti non consenzienti". Sempre in un caso riguardante la reputazione personale e professionale, in cui veniva lamentato un pregiudizio derivante dalla permanenza in rete di informazioni obsolete su una vicenda giudiziaria oramai definita da pronuncia, il Garante ha tenuto conto di vari elementi, tra cui il tempo decorso dai fatti, come la concessione della sospensione condizionale della pena, della riabilitazione, nonché dell'assenza di cariche pubbliche rivestite dal soggetto, pertanto, accordando la tutela richiesta (Provvedimento del 24 luglio 2019 [9136842]). In senso analogo, l'Autorità si è occupata di una richiesta avanzata da un soggetto che lamentava un pregiudizio alla propria reputazione personale, dovuta alla permanenza nella rete di informazioni oramai datate e inerenti a una professione non più svolta da tempo (Provvedimento del 19 settembre 2019 [9164491]). In un provvedimento simile, il Garante si è pronunciato

in ordine ad una richiesta relativa alla violazione della reputazione personale e professionale derivante dalla permanenza in rete di informazioni ormai risalenti nel tempo ed in parte inesatte, peraltro in contrasto con il principio della presunzione di innocenza, poiché veniva attribuita una qualche responsabilità penale all'interessato, seppur non si fosse concluso definitivamente il procedimento penale pendente (Provvedimento del 27 novembre 2019 [9236677]).

In un altro provvedimento di ottobre 2019, il Garante ha accolto la richiesta di de-indicizzazione di contenuti (in specie, articoli di giornali web) reperibili tramite URL rispetto ai quali il titolare non aveva rispettato la richiesta di rimozione avanzata dall'interessato, seppur gli fosse riconosciuto, automaticamente, il beneficio della non menzione della condanna nel casellario giudiziale (Provvedimento del 31 ottobre 2019 [9207856]).

In tempi più recenti, infine, l'Autorità Garante ha continuato ad affrontare il tema della lesione dei diritti della personalità, ivi incluso il diritto all'identità personale, degli interessati, in ottica divulgativa, specialmente a fronte dell'avvento di nuove tecnologie, capaci di poter travisare pericolosamente il patrimonio personale, in combinazione con il potenziale diffusivo dei social network, divenuti una presenza quotidiana nella vita dei consociati (cfr. Deepfake: dal Garante una scheda informativa sui rischi dell'uso malevolo di questa nuova tecnologia, 28 dicembre 2020, [9512278]).

Le persone giuridiche

Come anticipato in precedenza, è questione discussa la titolarità dei diritti della personalità in capo alle persone giuridiche nonché agli enti organizzati. In numerose occasioni i giudici di merito sono stati chiamati a pronunciarsi in ordine alla violazione del nome, della reputazione, dell'identità personale, oltre che dell'immagine di persone giuridiche e di enti organizzati.

L'immagine decontestualizzata di partiti e gruppi politici

In una celebre pronuncia dei giudici di merito romani, è stata affrontata la questione relativa alla riproduzione decontestualizzata di alcune affermazioni del politico Palmiro Togliatti tramite un manifesto antidivorzista, che aveva indotto il pubblico a ritenere falsamente che il Partito Comunista Italiano avesse adottato una linea politica contraria al divorzio (Pret. Roma, 7 maggio 1974, in Foro it., 1974, I, 3227). Un'altra prima pronun-

cia di merito sulla questione riguardava invece l'uso dell'immagine di una coppia nel contesto della propaganda promossa dal comitato per l'abrogazione della legge sul divorzio (cfr. Pret. Roma, 6 maggio 1974, in Foro it., 1974, I, 1806).

La configurabilità del risarcimento del danno non patrimoniale per le persone giuridiche

Circa la configurabilità del risarcimento del danno non patrimoniale derivante dalla lesione dell'identità della persona giuridica, è utile fare riferimento ad una pronuncia della Corte di Cassazione, sezione lavoro, (Corte di Cassazione, sezione lavoro, sentenza 1° ottobre 2013 n. 22396), che ritiene configurata la liceità del licenziamento di un dipendente che aveva offeso la rappresentante legale dell'azienda, apostrofandola come "mentecatta" e "pazzoide", nonché accusandola di essere "una ditta di m... dalla quale tutti i dipendenti fanno a gara per andarsene". Nella pronuncia, la Suprema Corte, secondo giurisprudenza costante, afferma che è configurabile la risarcibilità del danno non patrimoniale se il fatto lesivo incide su una situazione giuridica della persona giuridica equivalente ai diritti fondamentali riconosciuti alla persona fisica dalla Costituzione, ivi incluso il diritto all'immagine. I giudici inoltre stabiliscono come, oltre al danno patrimoniale, se integrato e dimostrato, sia risarcibile anche il danno non patrimoniale, inteso come il c.d. danno conseguenza, dovuto alla diminuzione della considerazione della persona giuridica, sia sotto il profilo dell'incidenza negativa che tale diminuzione comporta, sia sotto il profilo della diminuzione della considerazione da parte dei consociati in genere, o nei settori o nelle categorie afferenti, con cui la persona giuridica interagisce normalmente (in senso analogo, cfr. Cass. n. 12929/2007; Cass. n. 4542/2012).

Tale principio generale trova applicazione anche in riferimento agli enti pubblici, pertanto, con riguardo alla violazione dell'immagine della Pubblica Amministrazione. In tal senso, cfr. da ultimo Cons. St. 3 novembre 2016, n. 4615 (cfr. per approfondire i diritti della personalità delle persone giuridiche, A. Zoppini, I diritti della personalità delle persone giuridiche (e dei gruppi organizzati), in Riv. dir. civ., 2002, I, p. 851 ss.).

Sovrapposizioni con la tutela della proprietà intellettuale ed industriale

Come commentato da autorevole dottrina (G. Resta, Diritti della personalità: problemi e prospettive, Il diritto dell'informazione e dell'informatica, anno XXII,

fasc. 6, 2007), la giurisprudenza italiana si è occupata di numerosi casi relativi all'identità di persone giuridiche come partiti politici, enti pubblici e anche di gruppi musicali allorché una pluralità di soggetti in controversia rivendicavano la titolarità dell'identità dell'ente, avanzando la pretesa del diritto di esclusiva sui relativi segni distintivi e l'esperibilità dei connessi strumenti di tutela. L'atteggiamento della giurisprudenza rispetto alla configurabilità dei diritti della personalità in capo alle persone giuridiche è prevalentemente positivo, seppur nei limiti consentiti dalla particolare natura del soggetto (cfr. per un'analisi approfondita Fusaro, I diritti della personalità dei soggetti collettivi, Padova, 2002). In questi orientamenti giurisprudenziali, la tesi prevalente appare essere quella funzionalistica, ossia vengono accordati strumenti di tutela non tanto volti a tutelare una supposta dignità della persona giuridica bensì a proteggerne la funzione intesa come il fine istituzionale della stessa. In quest'ultima nozione si ritrova, quindi, il fondamento come il limite della tutela personalistica delle persone giuridiche.

È opportuno, inoltre, considerare come la tutela dei diritti della personalità delle persone giuridiche trovi un importante riconoscimento nella disciplina della proprietà intellettuale ed industriale. Pertanto, si può parlare a tutti gli effetti di una sovrapposibilità tra la protezione del diritto al nome e le tutele dei segni identificativi, argomento affrontato nella giurisprudenza di merito. In una pronuncia relativa ad un gruppo musicale, è stato stabilito come l'usoconfusorio della denominazione della band ancora in attività da parte di un ex componente costituisce una violazione del diritto al nome, di cui è titolare il gruppo stesso, configurato come un autonomo centro di imputazione di interessi, equiparato ai suoi componenti attuali. I giudici di merito hanno, così, accordato l'inibitoria, avendo riconosciuto la confusione, in accoglimento della richiesta dei componenti del gruppo (cfr. Trib. Napoli, 6 agosto 2015, n. 11019).

In relazione alla possibile coincidenza tra la tutela del nome e la tutela del marchio, quindi, la tutela della concorrenza è stato affermato dalla Suprema Corte come non sia consentito registrare oppure utilizzare, sotto qualsiasi forma e sostanza, un marchio riprodotto il patronimico del marchio anteriore proprio per prevenire il rischio di confusione pubblica tra le diverse attività economiche (Cass., 6 novembre 2014, n. 23648). La Corte di Cassazione ha, dunque, riformato la sentenza di merito che seppure avesse disposto l'inibizione alla continuazione deluso dell'ulteriore marchio patro-

nimico, consentiva in ogni caso l'uso del cognome come marchio in relazione a nome dell'imprenditore con una maggiore rilevanza grafica, visiva e fonetica.

La questione della protezione dell'identità della persona giuridica come ricompresa tra i diritti della personalità ad essa riferibili – in parziale, se non totale, coincidenza con le tutele esperibili della disciplina della proprietà intellettuale ed industriale – attualmente sta riemergendo con rinnovata importanza in un contesto informativo di web 2.0 dominato dall'uso dei social media.

La tutela del brand, della web reputation come asset intangibile

Nel contesto attuale, la tutela dell'identità della persona giuridica online costituisce al contempo una protezione del brand della stessa, pertanto, si configura come vero e proprio asset intangibile. I temi sottesi a questa problematica si sono riproposti anche in giurisprudenza, con riferimento alla tutela della reputazione della persona giuridica all'interno dei sistemi reputazionali (c.d. web reputation system).

In Italia, i giudici di merito si sono occupati di casi relativi alla lesione della reputazione tramite TripAdvisor. In un'ordinanza resa in un procedimento cautelare promosso ex art. 700 c.p.c., il Tribunale di Venezia, dopo aver attentamente esaminato la natura ed il funzionamento della piattaforma, oltre ad aver configurato la responsabilità dell'autore della recensione controversa, argomenta la possibile corresponsabilità di TripAdvisor stessa (cfr. Tribunale di Venezia, ordinanza del 24 febbraio 2015). In questa sede, il giudice di merito ha ritenuto che la recensione pubblicata sul profilo di un ristorante recasse un contenuto diffamatorio e non veritiero e, pertanto, ha accolto la pretesa avanzata dal ristoratore, ordinando alla piattaforma la rimozione dei contenuti lesivi (cfr. per un ulteriore approfondimento su TripAdvisor, L. Vizzoni, Recensioni genuine su TripAdvisor: quali responsabilità? Responsabilità Civile e Previdenza, fasc. 2, 1 febbraio 2018, p. 706). Per operare un confronto, anche la Corte di Cassazione tedesca si è occupata della questione della lesione della reputazione delle persone giuridiche a mezzo di sistemi di rating online (cfr. BGH, 23 settembre 2014 - VI ZR 358/13, con commento di G. Giannone Codiglion, Reputazione online, sistemi di rating e anonimato in una recente decisione della corte di cassazione tedesca, in Dir. inf., fasc. 1, 2015, p. 169 ss.).

Come analizzato, le persone giuridiche sono suscettibili

di vedere la propria identità online travisata e lesa dalla diffusione di notizie non veritiere. Pertanto, non si può fare a meno di accennare, brevemente, in questa sede al tema delle c.d. fake news in ambito commerciale ed industriale (cfr. G. Ziccardi, S. Bonavita, A. Barchiesi, Fake news in ambito commerciale ed industriale, conferenza organizzata da ISLC e Reputation Manager). Con l'espressione "fake news" si identifica una fattispecie speciale, nella quale la trasmissione delle informazioni a mezzo Internet svolge un ruolo determinante, connotando in modo essenziale la notizia stessa. Tali notizie, essendo di solito caratterizzate da un testo molto breve, sono lette con rapidità, senza approfondire, dagli utenti ed eventualmente ri-condivise da questi ultimi, con ulteriori commenti. Potendo distorcere la rappresentazione dei fatti e delle persone, queste possono comportare delle conseguenze giuridiche, in particolare, costituiscono fonte di responsabilità civile qualora cagionino un danno ingiusto. Basti pensare ai danni che una fake news potrebbe provocare ad una persona giuridica qualora qualcuno immetta nella rete informazioni false e diffamatorie relative ai prodotti o servizi offerti dalla stessa, così incidendo sull'identità e la reputazione, sul marchio e, quindi, sulla concorrenza. Rilevano, ancora una volta, le regole della disciplina della proprietà industriale ed intellettuale, oltre che la tutela della concorrenza. Ritornando all'esempio di TripAdvisor ed, in generale, dei sistemi di rating online, potendo l'utente, in qualità non di mero fruitore passivo di notizie, bensì di attivo creatore di contenuti, produrre e condividere delle informazioni, potenzialmente false, così alterano il comportamento economico, oltre che influenzando le scelte di altri consumatori, in spregio dell'identità della persona giuridica.

In una storica sentenza, sempre relativa a TripAdvisor (Tribunale di Lecce, 12 settembre 2018), i giudici di merito hanno condannato per truffa un soggetto che vendeva pacchetti di recensioni false agli imprenditori del settore alberghiero all'interno della piattaforma che si è costituita parte civile nel processo. L'autore del reato è stato altresì condannato al risarcimento del danno causato, derivante da tale condotta.

Come analizzato, la diffusione di contenuti diffamatori e non veritieri, c.d. fake news, a mezzo Internet e social media, è idonea a cagionare danni reputazionali alle persone giuridiche, travisandone e distorcendone l'identità online. Appare altamente probabile come tali contenuti lesivi dei diritti della personalità riferiti alla persona giuridica accadranno sempre con maggior frequenza e capacità offensiva, stante la menzionata diffu-

sione di nuove tecnologie come quella deepfake.

Conclusioni

La questione della tutela dei diritti della personalità, fulcro di fondamentali riflessioni nel sistema di tutela civile della personalità come storicamente delineatosi nel modello giuridico di civil law, continua a rimanere al centro del dibattito attuale giurisprudenziale e dottrinale. Una volta prese le distanze da iniziali posizioni dogmatiche rigide, il paradigma dei diritti della personalità, ivi inclusa la tutela dell'identità personale, è capace di adattarsi ad un contesto come quello attuale, seppur permangano alcuni interrogativi irrisolti. Con l'emergere di nuove situazioni giuridiche, come ad esempio la tutela di un account di social media riferibile ad una persona fisica influencer, connessa ad una distinta persona giuridica, la tutela della reputazione è funzionale a proteggere un vero e proprio asset intangibile. Le distinzioni tra persona fisica e giuridica si fanno sempre più labili, in questo caso ipotetico, rispetto cui sarebbe interessante osservare l'evoluzione giurisprudenziale sulla possibile configurazione del danno risarcibile, nei suoi profili patrimoniali come non patrimoniali.

Rimane sullo sfondo l'eterna la questione della responsabilità dei provider che sono tenuti, secondo alcuni giudici di merito, a controllare la pubblicazione del contenuto creati dagli utenti e, ad ogni modo, alla rimozione dei contenuti segnalati, accogliendo richieste fondate di de-indicizzazione. Come evidenziato in dottrina, le piattaforme sono inclini ad una facile "contrattualizzazione" dei profili extracontrattuali dei rapporti tra gestore ed utente, al fine di prevenire, se non addirittura annullare i rischi e le responsabilità derivanti dalla gestione della piattaforma stessa e, in particolare, dalla moderazione dei contenuti, così delineandosi un assetto squilibrato, oneroso per l'utente (cfr. in tal senso S. Sica-G. Giannone Codiglion, Social network sites e il "labirinto" delle responsabilità, in Giur. merito, 2012, p. 2714).

Infine, se rimane centrale il diritto a che la propria identità personale non venga alterata, distorta, travisata, bisogna attendere come i giudici di merito affronteranno i nuovi casi riguardanti le lesioni dei diritti della personalità scaturenti dall'uso malevolo dell'intelligenza artificiale e, come accennato in precedenza, dalla diffusione del deepfake, tecnologia idonea a creare contenuti diffamatori e non veritieri assai credibili e, pertanto, lesivi dell'identità del soggetto offeso.

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.

I rischi di esposizione alle radiazioni ionizzanti per il personale addetto al Pronto Intervento

Polizia Locale e Forze di Polizia dello Stato, gli esperti in materia di sicurezza, i Vigili del Fuoco, il personale del 118, le squadre della Protezione Civile e chi si occupa della gestione delle emergenze, del soccorso sul territorio o del monitoraggio ambientale, dovrebbero sempre ricordarsi che la parola **rischio** richiama ed introduce sempre altre due parole come **probabilità** e **danno**.

Da non sottovalutare quindi anche i rischi cui possono essere sottoposti nell'affrontare le fasi concitate dell'emergenza e delle quali possono diventare potenziali vittime.

Immaginiamoci cosa potrebbe accadere se si dovesse intervenire sul luogo di un'emergenza, con pericolo di esposizione a radiazioni ionizzanti, senza indossare idonei dispositivi di protezione individuali e senza l'impiego di strumentazioni specifiche per la rilevazione delle radiazioni.

Il personale medico e paramedico del 118, i Corpi di Polizia Locale, le Forze di Polizia dello Stato, le Squadre di Soccorso e di primo intervento dei VV.FF., in genere sono i primi a intervenire in caso d'incidente stradale o altra emergenza, magari non ancora del tutto identificata.

Per questo motivo riteniamo che tutto il personale debba essere

aggiornato professionalmente e adeguatamente formato, almeno sugli aspetti operativi di base, anche in materia di rischi da esposizione a radiazioni ionizzanti per diventare pienamente consapevoli, oltre che preparati, per affrontare in modo professionale anche eventuali situazioni rischiose e pericolose nelle prime fasi di questa natura, garantendo la propria incolumità e quella degli altri cittadini, in attesa che intervengano le squadre specializzate preposte alla gestione di tali emergenze.

Attenzione ai rottami radioattivi

Cosa fare

Gli oggetti mostrati a fianco possono contenere materiale radioattivo. Se vedete tali oggetti, notate l'etichetta di pericolo radioattivo sul rottame metallico, o se voi pensate che il materiale è radioattivo, NON TOCCATELO. Seguite i seguenti consigli:
Non toccate l'oggetto
 Tenetevi a distanza e se possibile, schermate l'oggetto con cemento, metallo o sabbia
 Avvisate gli altri e mettetevi in sicurezza l'area
 Muovete il carico o l'oggetto in una area sicura SOLTANTO se siete in grado di misurare e valutare il livello di radiazione



Informazioni

Oggetti che contengono materiale radioattivo si presentano in aspetto, forma e dimensioni differenti. Bisogna essere pronti ad individuare oggetti che possono contenere materiale radioattivo e conoscere le marcature tipiche come il simbolo del trifoglio ed i termini usati per descrivere i materiali radioattivi più comunemente usati nelle apparecchiature. Non va dimenticato che il simbolo del pericolo radioattivo può essere coperto da sporcizia, ruggine ed olio.

Il materiale radioattivo è stato trovato numerose volte nei rottami metallici. In alcuni casi il materiale radioattivo era contenuto in apparecchi schermati che sono finiti nelle fonderie insieme ai rottami comuni. Ciò ha causato la contaminazione della fonderia, materiale radioattivo nei condotti delle polveri e potenziali esposizioni dei lavoratori. I prodotti contaminati avrebbero potuto essere pericolosi anche per il pubblico.

Monitori per le radiazioni possono essere usati per controllare il materiale in ingresso; tuttavia non possono sempre rivelare il materiale radioattivo presente in un carico se schermato dal monitor.

Oggetti tipici



Simbolo di pericolo per le radiazioni



Questo simbolo dovrebbe apparire sui contenitori e apparecchi che contengono materiale radioattivo e può essere in forma di etichetta, di targhetta o di incisione su metallo. Le etichette sono magenta o bianco su giallo ma in molti casi le marcature ed i colori possono essere sbiaditi o consumati.

Aiuti



Marcature tipiche

Si riportano nel seguito alcuni esempi di termini utilizzati in associazione con il simbolo di pericolo di radiazioni per indicare il tipo e la quantità di materiale, con eventuali sigle dei contenitori da trasporto.

Cobalto 60	Co 60	Curie	Ci	Tipo A
Cesio 137	Cs 137	Millicurie	mCi	Tipo A
Iridio 192	Ir 192	Bequerel	Bq	Tipo B
Plutonio 239	Pu 239	Gigabequerel	GBq	Tipo B
Cesio 137	Cs 137			USA/XXXXX/B
Cesio 137	Cs 137			CN/XXXXX/B
				UYYYYY(BU)

ENEA Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile

Traduzione del manifesto della Nuclear Regulatory Commission U.S. Rev. 15 gen. 2000

Anche in questo caso la necessaria formazione dovrà prevedere l'adozione e l'impiego di adeguati strumenti di rilevazione e comunicazione, finalmente oggi disponibili in versione digitale, portatili e a dei costi estremamente accessibili, come le nuove tecnologie smartphone, tablet e sensoristica di ultima generazione sempre più affidabile, precisa e miniaturizzata.

Medesimo discorso sulla formazione per le procedure operative in caso di incidente stradale nel quale è coinvolto un veicolo destinato al trasporto su strada delle merci pericolose (ADR - Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route - European agreement concerning the international carriage of dangerous goods by road), la cui circolazione è disciplinata dall'art. 168 del codice della strada.

Il **rischio**, infatti, si calcola mettendo in relazione la **probabilità** che accada un evento negativo moltiplicata per il **danno** che tale evento può causare a persone, ambiente, animali, beni, ecc... coinvolti nel sinistro o nell'incidente.

Alcuni danni possono essere immediati, altri invece possono manifestarsi nel medio o nel lungo termine, anche a distanza di anni.

che prevedono ad esempio indagini radiografiche, o solo in caso di guerra che prevede l'uso di armi nucleari o gravi incidenti come quelli avvenuti a Chernobyl o Fukushima.

Purtroppo non è così e questa considerazione va fatta per ogni paese industrializzato.

È possibile quindi entrare in contatto con materiale radioattivo contaminato, sorgenti radioattive pericolose, o altre fonti o materiali radioattivi in grado di compromettere la nostra salute, anche nella quotidianità, e quasi sempre senza nemmeno accorgersi di questo fatto con grave rischio e pericolo.



Tab. 25.2: Tempi di dimezzamento di alcuni elementi radioattivi

ELEMENTO	NUCLIDE	TEMPO DI DIMEZZAMENTO $T_{1/2}$	TIPO DI DECADIMENTO
calcio	$^{45}_{20}\text{Ca}$	164 giorni	beta
carbonio	$^{14}_6\text{C}$	5730 anni	beta
cesio	$^{137}_{55}\text{Cs}$	30 anni	beta, gamma
fosforo	$^{32}_{15}\text{P}$	14,3 giorni	beta
idrogeno	^3_1H (trizio)	12,26 anni	beta
iodio	$^{131}_{53}\text{I}$	8,07 giorni	beta
potassio	$^{40}_{19}\text{K}$	$1,3 \cdot 10^9$ anni	beta, gamma
radio	$^{226}_{88}\text{Ra}$	1590 anni	alfa
rado	$^{222}_{86}\text{Rn}$	3,82 giorni	alfa, gamma
sodio	$^{24}_{11}\text{Na}$	15 ore	beta
stronzio	$^{90}_{38}\text{Sr}$	28,1 anni	beta
tecnezio	$^{99}_{43}\text{Tc}$	6,02 ore	gamma
torio	$^{230}_{90}\text{Th}$	$8 \cdot 10^4$ anni	alfa, gamma
uranio	$^{238}_{92}\text{U}$	$4,51 \cdot 10^9$ anni	alfa

Fonte: http://www.ccnr.org/nfb_uranium_0.html - Canadian Coalition for Nuclear Responsibility

Le persone che vivono in uno Paese "denuclearizzato", ovvero idealmente privo di centrali o armi nucleari, quando si parla di esposizione alle **radiazioni ionizzanti**, tendono a pensare che questa condizione sia praticamente nulla o estremamente minima e chiaramente limitata alle visite mediche specializzate

Qual è dunque la probabilità che durante una semplice missione sul territorio, un sopralluogo in un deposito, un magazzino, un'industria, un intervento per un incidente stradale o per eseguire dei rilievi per una denuncia di abbandono di rifiuti sul territorio, ecc... una pattuglia o una squadra incorra nell'esposizione involontaria e inconsapevole a delle radiazioni ionizzanti provenienti da una sorgente radioattiva?

Concorre a costruire questa "falsa percezione di sicurezza" il fatto che le radiazioni ionizzanti sono del tutto **non percepibili e non rilevabili** da nessuno dei nostri organi sensoriali quindi, anche se ne entrassimo in contatto o venissimo esposti a delle radiazioni per qualsiasi ragione o causa, nulla ci farebbe pensare ad un pericolo per la nostra salute e quella degli altri cittadini.



Il quesito posto introduce la necessità di meglio inquadrare la situazione, rileggendo a campione qualche fatto di cronaca e qualche documento di dominio pubblico.

Il caso dei porti italiani

Pochi anni fa, e precisamente nel 2014, un'inchiesta giornalistica condotta dal Corriere della Sera accendeva i riflettori sul malfunzionamento di alcune delle dotazioni di sicurezza dei porti italiani.

L'attenzione del giornalista si rivolgeva in particolare ai nostri 25 porti che, per il nostro paese, rappresentano dei valichi di frontiera e da questi transita una significativa percentuale di prodotti, merci e materie prime che entrano nel nostro paese e che provengono da tutto il mondo.

Le documentazioni raccolte dal giornalista e le interviste realizzate durante l'inchiesta, mettevano in evidenza una serie di rischi e di gravi pericoli causati all'impossibilità di rilevare sia in ingresso che in uscita dai suddetti porti nazionali, eventuali materiali radioattivi, scorie, prodotti contaminati, che potenzialmente potrebbero transitare da queste importanti e strategiche infrastrutture logistiche per il paese.

Stando alle dichiarazioni del funzionario del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, intervistato da Peter d'Angelo del Corriere della Sera, a causa degli scanner portuali "in stato di totale abbandono" i porti dovevano essere considerate "zone franche".

Sospendiamo per un momento il nostro giudizio su questo primo fattore per proseguire in seguito

sull'approfondimento.

Secondo i contenuti del libro "Ninety percent of everything" della giornalista Rose George, il 90% di ciò che acquistiamo, proveniente oramai da tutto il mondo, arriva via mare.

Sempre stando ai dati riportati dalla giornalista inglese Rose George, solo il 5 per cento dei container spediti ai porti degli Stati Uniti viene ispezionato.

Questa percentuale scende ulteriormente se ci riferiamo ai dati europei.

Andrea Moizo, giornalista del sito Linkiesta, ha riscontrato che nel nostro paese "la percentuale di controlli approfonditi (che possono arrivare fino allo svuotamento del container), pur a fronte di un aumento assoluto delle dichiarazioni, è fisiologica e in diminuzione grazie alla progressiva digitalizzazione degli adempimenti doganali (si è passati dal 7,20% del 2008 al 4,32% del 2012)".

Il sistema portuale italiano, solo nel 2016, ha movimentato complessivamente 484 milioni di tonnellate (+1%) di merci.

Il traffico di container risultava in crescita del 3,3% e quello definito Ro-Ro (trasporto che tecnicamente vede imbarcarsi anche i TIR con annesso carico) era cresciuto del 3,6%.

Nei primi 9 mesi del 2017 il traffico di veicoli pesanti in transito sul nostro paese è aumentato del 3,5%, stando ai dati elaborati da Aiscat e resi noti dal Centro Ricerche Continental Autocarro.

L'Italia, è noto, è un grande importatore di metalli e la questione sicurezza è di straordinaria rilevanza, in virtù del fatto che in passato il nostro paese è già stato più volte protagonista di traffici illegali di rifiuti tossici e pure di quelli radioattivi.

Basta consultare gli archivi dei principali quotidiani nazionali e internazionali per trovare traccia di diversi episodi di ritrovamento di materiali radioattivi pericolosi per la salute pubblica e per l'ambiente.

Qualcuno deve pur aver trasportato questi materiali nel luogo in cui sono stati ritrovati.

Ecco un primo quadro su cui riflettere circa la probabilità di transito sulle strade del nostro paese di materiali anche radioattivi, quindi pericolosi per la salute pubblica e per il personale delle Polizia Locali, delle Forze dell'Ordine, delle squadre di emergenza, di primo intervento e soccorso che operano sul territorio nazionale.

Costoro, in caso di incidente, sono i primi ad essere chiamati ad intervenire sul luogo del sinistro o che comunque svolgono attività di soccorso alle vittime oppure di controllo e prevenzione, mediante verifiche regolari dei mezzi in circolazione e delle merci trasportate.

Rispetto al periodo pre-crisi, l'incremento delle tonnellate di merci trasportate in regime di cabotaggio internazionale è stato del 67,2%.

Del volume totale di veicoli pesanti circolanti che entrano ed escono dall'Italia, il 60% è rappresentato da veicoli con targa estera.

La domanda di trasporti all'interno della penisola è quindi in aumento.

Se uniamo a questi dati sul traffico dei mezzi e delle merci anche questioni legate al traffico illecito di rifiuti industriali ed ospedalieri da parte delle "ecomafile", problematiche relative ai rifiuti urbani ed all'inquinamento del territorio per via di discariche abusive, rischi di azioni terroristiche anche con l'uso di droni esplosivi o trasportanti sostanze radioattive, possiamo comprendere quando sia importante iniziare a considerare parte dei rischi professionali anche quelli legati all'esposizione involontaria a fonti di radiazioni ionizzanti pericolose.

Quali sono in concreto i pericoli che non vediamo?

Entrare in contatto con agenti contaminanti radioattivi, come incorrere nel ritrovamento di sorgenti radioattive orfane, sono condizioni del tutto reali e ampiamente documentate da più parti.



Oltre alle sorgenti radioattive di origine naturale, alle materie prime o minerali radioattivi impiegati nelle industrie, esistono numerose sorgenti radioattive di origine artificiale utilizzate diffusamente nell'ambito medico (*a scopo diagnostico ed a scopo terapeutico*), in diversi settori dell'industria, nell'agricoltura, nella ricerca scientifica, nell'ambito universitario, nell'ambito militare, nell'ambito delle costruzioni civili.

I fatti di cronaca

Ecco alcuni fatti di cronaca e notizie riportate dai media nazionali:

Toscana Oggi (2005)

"In Toscana trecento parafulmini radioattivi, quasi tutti installati su campanili di chiese"

Il Secolo XIX (2009)

Allarme Cesio: Sequestrate 10mila tonnellate di pellet radioattivo in tutta Italia
Il Fatto Alimentare (2013)

Bloccati mestoli, passaverdure e pentolini radioattivi, contaminati da cobalto 60. Qualche pezzo può essere ancora in vendita

Corriere della Sera (2014)

"Pericolo rifiuti radioattivi: porti italiani senza controlli"

Repubblica (2015)

"Porti vulnerabili alle merci contaminate - Scanner di radiazioni ovunque ma fuori uso"

Corriere della Sera (2015)

"Scorie al Cesio, via libera al Bunker nelle acciaierie di Sarezzo"

Corriere della Sera (2015)

"Brescia, 14 i depositi radioattivi in provincia"

L'Unione Sarda (2015)

"Allarme radioattività. È un pannolone in un sacco di rifiuti"

Gazzetta di Mantova (2015)

"Il pennone parafulmine è radioattivo, via dalla scuola materna"

Il Fatto Quotidiano (2016)

"Capurso, rifiuti radioattivi nei cassonetti dell'indifferenziata: il Sindaco lancia l'allarme"
Ansa (2017)

"Omessi controlli radioattività in porto - Per snellire tempi delle procedure"
BresciaOggi (2017)

"Allarme radioattività, Tir in quarantena"

Firenze Today (2017)

"Cava Paterno: allarme materiale radioattivo per lavoratori e abitanti"

Bergamo Sera (2017)

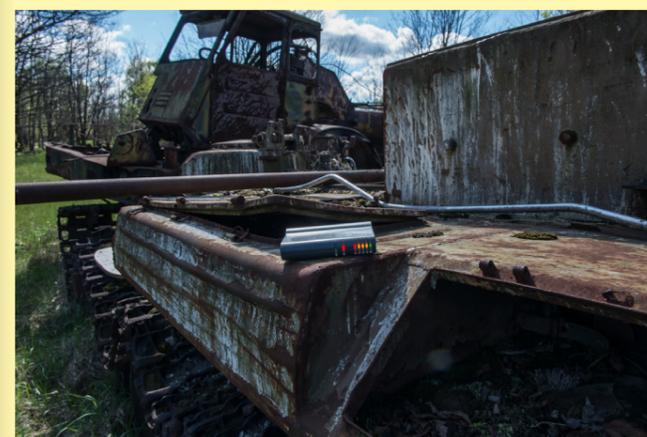
"Funghi radioattivi nel Cuneese: l'Asl lancia l'allarme"
Il Resto del Carlino (2017)

"Fano, allarme radioattività. Camion bloccato dalla Profilglass"

Il Sole 24 Ore (2018)

"Dal Piemonte alla Sicilia, ecco la mappa dei depositi nucleari"
Corriere Adriatico (2018)

"Fano, pezzo d'alluminio radioattivo - Nuovo allarme radioattività alla Profilglass"



Il Dott. Santi Spartà (*fisico italiano, esperto qualificato*)

per la radioprotezione) nel suo testo "Atlante delle Sorgenti radioattive in disuso e delle sorgenti orfane - Dallo smaltimento incontrollato al terrorismo nucleare" richiama l'attenzione dei lettori sul fatto che, al giorno d'oggi, l'impiego delle radiazioni e delle sostanze o materiali radioattivi in particolare è "massiccio ed ubiquitario in ogni settore della vita ed in ogni angolo del pianeta".

Sempre il Dott. Spartà evidenzia quanto le sorgenti radioattive "in gran parte sigillate", hanno comunque un'attività elevata e pertanto "costituiscono un serio rischio per il personale che le utilizza e per la popolazione" e quando accade che tali sorgenti si disperdono in modo incontrollato "nell'ambiente per incuria, dolo, incidente o causalità, il rischio di esposizione alle radiazioni può diventare una drammatica realtà".

Sono dello stesso tono anche i testi dei comunicati informativi di alcuni distretti dell'ARPA che, prendendo spunto da alcuni avvenimenti e fatti di cronaca riportati sempre dai quotidiani, pongono l'attenzione sulla cautela da tenere per via del regolare trasporto di merci, materiali o prodotti semilavorati metallici e radioattivi o sulla possibilità di "intercettare" sorgenti radioattive, sigillate o meno, o ancora ritrovare dei rifiuti radioattivi, per la presenza d'impianti a parafulmini, sistemi elettronici per la rivelazione di fumi e altro ancora.

ARPA Friuli Venezia Giulia, in un altro comunicato evidenzia come "Sorgenti radiologiche o materiali radioattivi possono essere rinvenuti nei rottami metallici o nei rifiuti urbani".

È opinione comune quindi, come avviene in diversi altri paesi come il nostro, sia il caso di informarsi e formarsi su questa materia così delicata che, seppur nella fase di dichiarata emergenza appartiene per competenza ad organismi esperti come ARPA e VVFF, in una possibile fase iniziale di non ancora accertata condizione di pericolo, può causare conseguenze sui primi soccorritori e persino sui cittadini indirettamente coinvolti o sugli autori dei ritrovamenti.



Le tre linee guida generali per il controllo dell'esposizione alle radiazioni ionizzanti e limitazioni dei rischi sulla salute sono le seguenti:

- massimizzare la distanza dalla sorgente di radiazioni
- proteggersi dalla fonte di radiazioni
- ridurre al minimo il tempo di esposizione

Calogero Putrone



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 Convegno Nazionale delle P. L. di Riccione ed ha pubblicato articoli in materia di CDS.

Sosta irregolare e sosta reato



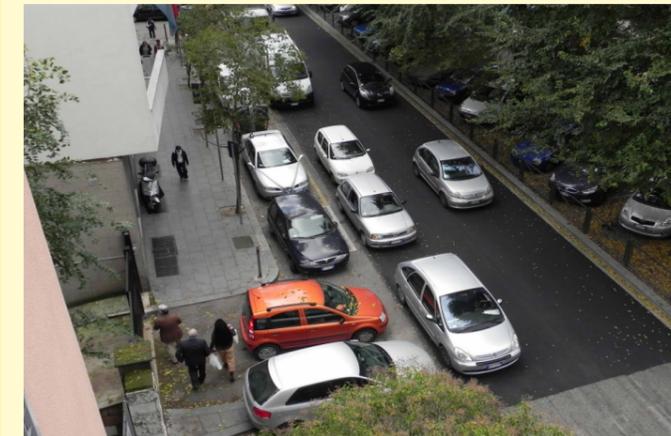
Premessa

Che il codice della strada sia una delle leggi più dibattute dalla nostra giurisprudenza lo sappiamo bene, così anche che la sosta costituisca da sempre, uno degli argomenti più trattati da Cassazione Civile e Cassazione Penale, dunque, destinataria di numerose sentenze che condizionano e non poco, l'attività di coloro che sono chiamati ad assicurare una corretta e puntuale interpretazione ed applicazione dei loro principi.

Quanto sopra ci permette di capire che, quando parliamo di sosta, possiamo riferirci sia alla sua natura prettamente amministrativa così come trattata nella sua interezza dal nostro codice della strada, sia alla sua natura di reato, poiché tali sono da considerare alcune tipologie di soste irregolari quando ledono il diritto di autonomia dei terzi tutelato dal nostro codice penale.

A processo per una sosta in doppia fila? Assolutamente sì: alcuni giudici hanno stabilito che la pessima abitudine del parcheggio selvaggio non comporta soltanto la violazione del Codice della Strada, ma in certi casi può diventare reato. Insomma, chi parcheggia in doppia fila (o tripla) rischia non solo una severa sanzione pecuniaria ma persino il carcere. Tuttavia in certe situazioni di urgenza o pericolo può essere ammessa.

Sosta in doppia fila e codice penale



Recentemente l'argomento sosta in doppia fila è tornato alla ribalta dopo la decisione della Procura di Roma di contestare ai trasgressori il reato di "Interruzione di un servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità", previsto dall'art.340 del Codice Penale[1] e punito con la reclusione fino a un anno.

Questo perché molto spesso le auto in doppia fila bloccano il passaggio di autobus e tram, interrompendo di fatto un servizio pubblico e più pericolosamente anche quello delle ambulanze. Ovviamente disagi del genere non capitano solo nella Capitale ma si verificano in tutte le grandi città, e anche in quelle un po' meno grandi, compresa Milano, dove gli avvisi dell'azienda del trasporto pubblico locale, riguardo l'interruzione di corse a causa di vetture in sosta vietata, sono ormai all'ordine del giorno.

In realtà, però, l'azione della Procura di Roma non è del tutto inedita.

Già in passato, infatti, alcune sentenze avevano ravvisato nel parcheggio in sosta vietata gli estremi di un reato punibile con il carcere.

Illeciti anche gravi come violenza privata (art.610 del codice penale[2]), che può sussistere se un automobilista lascia intenzionalmente la propria vettura in doppia fila o comunque in divieto di sosta bloccando la libertà di movimento di uno o più soggetti, peggio ancora omicidio colposo (art.589 del codice citato[3]) o lesioni personali colpose (art.590 c.p.[4]) se lasciando l'auto in doppia fila si provoca un incidente stradale grave.

Chi parcheggia in doppia fila è quindi un conducente

non soltanto indisciplinato ma potenzialmente pericoloso, ed è giusto che sia punito in maniera proporzionale alle proprie colpe.

Sosta in doppia fila: quando è ammessa?

Ci sono però particolarissimi casi in cui la sosta in doppia fila può essere ammessa. Non c'è un articolo di qualche codice che ne parli esplicitamente, ma in occasione di alcuni ricorsi i giudici si sono rifatti all'art.54[5] del Codice Penale riguardante lo "Stato di necessità".

Tale articolo dispone infatti che "non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo".

Ciò significa che si può giustificare un parcheggio in doppia fila solo in situazioni di evidente pericolo, urgenza o gravità per sé o per gli altri.

Per passare dai principi generali all'applicazione della legge, quand'è che la sosta in doppia fila è consentita?

Si tratta di tutti quei casi in cui si prefigurino:

- carattere d'**urgenza e imminenza**;
- situazione di **pericolo non evitabile** (non esistono soluzioni alternative);
- condizione di **gravità della situazione** che si vuole evitare.

Uno degli esempi più comprensibili in questo caso può essere l'acquisto di un farmaco salvavita in una situazione eccezionale.

Pensiamo quindi alla necessità di procurarsi urgentemente un autoiniettore di adrenalina per far fronte ad uno shock anafilattico: sono quindi esclusi i casi di acquisti di farmaci che si assumano periodicamente e in maniera regolare.

Ma anche per un conducente che si ferma per soccorrere una persona che sta male o perché lui stesso non è più nelle condizioni psico-fisiche di guidare.

Ed ancora è possibile poter sostare in doppia fila quando il veicolo è in moto in quanto ciò è da considerarsi come una "breve fermata" e non invece una sosta prolungata

Da questi pochi concetti, risulta lapalissiano comprendere la difficoltà che incontra qualunque agente di polizia stradale per il quale sarà inevitabile imbattersi in contestazioni di violazioni della sosta la cui lunga casistica, nel nostro codice della strada è trattata dagli articoli 6, 7, 22, 157, 158 e 188 ed i casi in cui la sosta diventi reato, ossia quando rientri nelle fattispecie previste dell'articolo 610 del codice penale, ossia quando

una sosta genera violenza privata.

Rebus sic stantibus, non resta dunque, che esaminare le differenze tra le soste violazioni del codice della strada e le soste-reato; da qui proseguire per dipanare e risolvere un altro dubbio: se ci sono casi di sosta -reato tutelati già dal nostro codice penale, perché lo stesso diritto è tutelato dal codice della strada con l'istituzione del passo carrabile? Se ne potrebbe fare a meno?

La lettura di alcune sentenze e di alcune riflessioni di studi legali, hanno alimentato tali dubbi per giungere a conclusioni che si ritengono meritevoli di condivisione con coloro che fanno lo stesso lavoro.

Sosta vietata e incidenti stradali

In caso di incidente stradale nel quale sia coinvolto un veicolo lasciato in sosta vietata non sempre è ipotizzabile una responsabilità del conducente di tale veicolo: più volte la Corte di Cassazione, IV Sezione Penale sentenza n. 3094 del 11 marzo 1998, ha precisato che: "...il segnale divieto di sosta ha per finalità quella di regolare la speditezza della circolazione e non quella di prevenire gli incidenti mediante la segnalazione di un pericolo. Pertanto, la violazione al divieto imposto dal segnale non integra gli estremi della colpa per violazione di legge ai fini della responsabilità per incidenti stradali."

Più in generale, con riferimento a qualsiasi tipo di divieto di sosta, si può affermare che, in caso di incidente, la responsabilità del conducente che ha lasciato il veicolo in sosta vietata è ipotizzabile solo se il veicolo costituiva effettivamente pericolo per la circolazione.

È necessario cioè che esista un nesso di causalità diretta tra la violazione del divieto di sosta e l'incidente accaduto, ossia, in pratica, che la violazione del divieto sia stata la causa dell'incidente. In ogni altro caso il conducente del veicolo lasciato in sosta vietata è sottoposto solo alla sanzione amministrativa per il divieto di sosta.

Importante proporre all'attenzione del lettore, conclusione e iter logico in base al quale la Terza Sezione Civile della Corte di Cassazione con la sentenza n. 3257 pubblicata il 19 febbraio 2016 ha condannato l'impresa Assicuratrice dell'autocarro ed il proprietario del mezzo a risarcire il danno subito da un soggetto che perdeva la vita, a causa del distacco della rampa del "carrellone" a rimorchio dell'autocarro parcheeggiato sulla pubblica via nei pressi dell'officina dove il mezzo era in riparazione, veniva colpito al volto dall'asse di detta rampa.

Tale decisione fonda le sue basi sulla sentenza a Sezioni Unite 8620 pubblicata il 29 aprile 2015 con la quale è stato sancito che "la nozione tecnico giuridica di circolazione stradale, quale assunta dall'art. 2054 cod. civ. (e, perciò, rilevante ai fini dell'operatività della garanzia assicurativa) ha una connotazione diversa e più ampia rispetto a quella che il termine

"circolazione" assume nel linguaggio comune, sostanzialmente evocante l'idea dello spostamento o movimento, dovendo il concetto di "circolazione stradale", al di là dell'apparente incongruità lessicale, comprendere anche la "circolazione statica", e, cioè, anche i momenti di quiete dei veicoli, siccome costituenti un'utilizzazione della strada al pari del transito".

...Concludono poi le Sezioni Unite rilevando che "per l'operatività della garanzia per la R.C.A. è necessario il mantenimento da parte del veicolo, nel suo trovarsi sulla strada di uso pubblico o sull'area ad essa parificata, delle caratteristiche che lo rendono tale sotto il profilo concettuale e, quindi, in relazione alle sue funzionalità, sia sotto il profilo logico che sotto quello di eventuali previsioni normative, risultando, invece, indifferente l'uso che in concreto si faccia del veicolo, sempreché che esso rientri in quello che secondo le sue caratteristiche il veicolo stesso può avere".

In tema di sosta come concausa di incidente stradale penalmente rilevante ai fini di condanna per omicidio colposo, fu una sentenza del tribunale di Milano, la prima di questo genere in Italia, che ha condannato tre automobilisti per aver provocato la morte di un motociclista il 16 luglio del 2009: uno di questi tre era al volante di un'auto che non ha dato la precedenza al centauro mentre gli altri due avevano posteggiato il proprio veicolo in corrispondenza dell'incrocio in questione, impedendo una buona visuale ai mezzi in transito. E quindi risultando un elemento determinante nella dinamica dell'incidente. Importanti le pene previste dal giudice: 9 mesi per la persona al volante dell'auto in movimento, 6 mesi per chi aveva lasciato l'auto posteggiata male e rinvio a giudizio per il terzo soggetto, di cui sono in esame le responsabilità.

Sosta irregolare e sosta reato

Ergo ritenendo utile ed opportuno approfondire questa differenza, è necessario confrontare i tanti scritti che hanno trattato in modo esaustivo e puntuale la problematica e operare una sintesi che enuncia tutti i casi in cui sostare diventi reato distinguendoli da quelli in cui una sosta irregolare resti solo una fattispecie sanzionata dal codice della strada. Non è reato infatti, sostare con il veicolo vicino a quello di un altro anche solo per creare fastidio, lasciando uno spazio limitato per poter salire in auto o viceversa, mentre è reato parcheggiare l'auto talmente accostata ad un'altra, impedendo, al suo proprietario, l'apertura dello sportello e la conseguente entrata all'interno dell'abitacolo, di fatto ostacolando l'accesso e lo spostamento (sentenza Cassazione, Sezione V Penale, n. 53978/2017 del 30 novembre 2017).

Inoltre integra il reato di violenza privata la condotta di colui che, avendo parcheggiato irregolarmente il proprio veicolo in un'area condominiale, alla quale non aveva diritto di accedere, impedisce l'uscita di altri veicoli sulla pubblica via, rifiutandosi di liberare l'accesso e pretendendo che gli altri attendano le sue necessità (Cass. Pen. sez. IV, sentenza n. 16571 del 16 maggio 2005).

E ancora il conducente che parcheggia la propria automobile dietro quella di altro automobilista opponendo un rifiuto all'invito di quest'ultimo di spostarla per potersi allontanare

re è stato riconosciuto colpevole del reato di violenza privata (Cass. Pen. Sez. I, 4 luglio 2005 n. 24614).

Occorre precisare, tuttavia, che nel reato di violenza privata, il requisito della violenza, ai fini della configurabilità del delitto, si identifica con qualsiasi mezzo idoneo a privare coattivamente della libertà di determinazione e di azione l'offeso, il quale sia, pertanto, costretto a fare, tollerare od omettere qualcosa contro la propria volontà. In entrambi i casi il reato di violenza privata si perfeziona, dunque, con il rifiuto e non nel mero elemento oggettivo che, in sé considerato, non assume le connotazioni offensive richieste dall'articolo 610 codice penale.

Non è reato parcheggiare la propria vettura nei pressi di un garage rendendo la manovra di entrata o uscita dallo stesso molto malagevole o sostare in una strada in modo da restringere la carreggiata e consentirne di proseguire la marcia disponendo di uno spazio molto limitato; è reato sostare davanti l'ingresso di un garage o un qualunque ingresso carraio, in modo tale da impedire ai veicoli di entrare o uscire dal loro posto di ricovero.

E ancora, non è reato sostare su un posto riservato ai disabili, come nell'immagine che segue



ma lo è se si sosta su uno stallo destinato ad un disabile, assegnatogli "ad personam" ossia all'interno di uno stallo non destinato alla collettività degli aventi titolo, ma ad uno ed uno solo di essi. Ogni qualvolta la sosta irregolare è reato, lede i diritti di autonomia e di libertà e tra queste quella di movimento, tutelati dall'articolo 610 del nostro Codice Penale, ossia ai casi in cui quella sosta genera il reato di violenza privata.

Ma arricchiamo ancora questo approfondimento, con altre sentenze della Corte di Cassazione, come sempre nostro faro per la corretta interpretazione di una norma e per adeguare le modalità operative rendendole perfettamente in linea con i chiarimenti forniti dagli Ermellini.

Confermata la condanna per violenza privata nei confronti di colui che si rifiuta di spostare la propria autovettura, che blocca l'accesso al cortile in uso anche ad altra persona a cui viene impedito di entrare per recuperare i propri attrezzi ivi depositati.

È quanto deciso dalla Corte di Cassazione, quinta sezione penale, nella sentenza n. 51236/2019

Importanti anche le seguenti considerazioni che hanno orientato gli Ermellini nella massima di cui sopra.

Nel dettaglio, integra delitto di violenza privata la condotta di colui che parcheggi la propria autovettura in modo tale da

bloccare il passaggio impedendo l'accesso alla persona offesa, considerato che, ai fini della configurabilità del reato in questione, il requisito della violenza si identifica in qualsiasi mezzo idoneo a privare coattivamente l'offeso della libertà di determinazione e di azione (cfr. Cass. n. 8425/2013).

Nella **sentenza n. 5358/2018**, la Cassazione ha precisato che il requisito della violenza si identifica in qualsiasi mezzo idoneo a privare coattivamente l'offeso della **libertà di determinazione e di azione** il quale sia, pertanto, costretto a fare, tollerare o omettere qualcosa contro la propria volontà. Pertanto, anche la condotta di chi ostruisca volontariamente la sede stradale per impedire ad altri di manovrare nella stessa si ritiene realizzare l'elemento materiale del reato in questione.

Nella sentenza n. **32720/2014** gli Ermellini sono giunti altresì alla conclusione che commette il reato di violenza privata colui che ostruisce con il proprio veicolo l'unica via di uscita da un fondo, o meglio, colui che fa questo con il preciso intento (dolo) di impedire la libera uscita dallo stesso. Giusta la condanna, pertanto, nei confronti dell'automobilista che aveva bloccato con il proprio fuoristrada l'unico passaggio che permetteva di uscire dal fondo per bloccare colui che, secondo l'imputato, stava illecitamente arando un fondo di sua proprietà.

(www.StudioCataldi.it) Lucia Izzo 25 dicembre 2019.

Utile il breve estratto di seguito riportato, tratto da un articolo dell'Avv. Giuseppe Pepe, trovato a seguito di semplice ricerca sul web, che chiarisce la configurabilità del reato di violenza privata conseguente alla sosta anche se non addebitabile a volontà, ma anche a negligenza o non curanza.

In generale, secondo la giurisprudenza chi parcheggia in modo tale da bloccare l'ingresso o l'uscita di un'altra auto, dal proprio posto auto condominiale, dal box, o da un garage, commette reato: quello di violenza privata. Tale reato prescinde dall'intenzione di procurare un danno al soggetto "ostruito"; anche la semplice noncuranza, disattenzione o dimenticanza può portare al procedimento penale. Il reato di violenza privata punisce chiunque costringa un'altra persona, contro la sua stessa volontà, a sopportare un comportamento altrui. La pena prevista è la reclusione fino a 4 anni. Pertanto, parcheggiare un'auto in modo tale da bloccare l'unica via di accesso ad altre auto configura il reato di violenza privata, in quanto l'ostruzione del passaggio priva la persona offesa della libertà di determinazione e di azione.

Da quanto sopra detto, emerge chiaro il principio che la Giurisprudenza ha sancito con diverse sentenze: non basta parcheggiare male e anche volutamente per aversi il reato di violenza privata, ma occorre di fatto, che la sosta, impedisca in toto ad un soggetto, l'esercizio del suo diritto a muoversi, della sua libertà di poter entrare ed uscire dalla sua proprietà a bordo del suo veicolo o di potervi salire o scendere liberamente.

Questo principio è da tenere sempre presente perché ci permette di navigare abbastanza sicuri tra codice della strada e codice penale, non soltanto da un punto di vista teorico, ma

anche pratico ed operativo.

La tutela del passo carrabile.

È ben noto che ogni proprietario che ha realizzato un regolare passo carrabile, ha pieno diritto a potervi accedere.

Solo per necessità di chiarezza, nel nostro codice della strada, troviamo la definizione di passo carrabile nel punto 37 dell'articolo 3, secondo il quale un passo carrabile è "l'accesso ad un'area laterale idonea allo stazionamento di uno o più veicoli."

Alla definizione di cui sopra, il codice della strada, affianca le prescrizioni previste dall'articolo 22 che integra l'articolo 3 "senza la preventiva autorizzazione dell'ente proprietario della strada, non possono essere stabiliti nuovi accessi e nuove diramazioni dalla strada ai fondi o fabbricati laterali, né nuovi innesti di strade soggette a uso pubblico o privato".

Un passo carrabile autorizzato, è individuabile dalla presenza dell'apposito segnale munito delle relative informazioni (ente che lo ha rilasciato e numero di autorizzazione).

Volutamente si evita qualsiasi cenno alla procedura di rilascio, ma riteniamo necessario un chiarimento in merito ad accese discussioni che hanno concentrato l'attenzione sull'obbligo di poter concedere tale diritto, solo ed esclusivamente ai locali idonei ad ospitare veicoli ed accatastati nella categoria C/6.

Tale obbligo non mi vede affatto d'accordo. Questo perché a parere di chi scrive, è troppo selettivo oltre che riduttivo della stessa definizione di cui all'articolo 3 punto 37, che si riferisce a qualsiasi area laterale idonea ad ospitare uno o più veicoli.

Ergo; non si comprende per quale ragione in un locale che ha i medesimi requisiti del garage identificato catastalmente nella categoria C/6 non si debba concedere autorizzazione ad esporre il segnale di passo carrabile sol perché, a parità di tutti i requisiti, manca quello di un accatastamento in categoria C/6.

In sintesi, la categoria C/2 non lo rende più idoneo ad ospitare i veicoli, però se costringo il richiedente ad accatastare il suo locale in categoria C/6, senza alcuna modifica interna, diventa idoneo? Beh non è affatto logico e peraltro facilmente confutabile. Ma per carità è solo un'opinione scervra da qualsiasi velleità di ragione.

Dunque quanto rappresentato nel presente paragrafo, evidenzia ampiamente l'attenzione del nostro codice della strada verso la tutela di quel diritto che è tutelato anche nel codice penale, ossia quello di permettere ad ogni titolare di un'area laterale idonea ad ospitare veicoli regolarmente realizzata, di potervi accedere o uscire con i propri mezzi in qualsiasi momento.

Operativamente, la difesa di tale diritto sappiamo che concede al suo detentore, anche l'obbligo di intervento di qualsiasi organo di polizia stradale (ma tanto sappiamo che alla fine intervengono sempre e solo gli agenti della Polizia Locale), il quale, ove accerti la presenza di veicolo davanti un passo carrabile reso evidente dall'esposizione del cartello stradale re-

golare, provvede a contestare la sanzione pecuniaria ex articolo 158 del codice della strada e a far rimuovere l'ingombro a mezzo di carro attrezzi, per come prescritto dall'articolo 159 del nostro codice della strada.

A questo punto di questo breve approfondimento una domanda sorge spontanea, accompagnata da ansia di risposta; ma se bloccare l'entrata e l'uscita di un'auto è reato e, dunque la difesa di chi lo subisce è tutelata dal codice penale, a che serve la tutela del codice della strada di cui all'art.22?

In sintesi ed in termini poveri ci si chiede, ma a che serve il passo carrabile?

Se ne potrebbe fare a meno?

Risvolti operativi nelle differenti ipotesi di sosta irregolare

Non riuscendo a trovare risposte a numerosi dubbi, ci si è immerso con pervicacia in una lunga e laboriosa ricerca che ci ha concesso spunti di grande interesse.

Infatti tra le tante letture effettuate, ve ne sono due, una dello Studio Avvocato Marella del 2013 ed una dello Studio Cataldi del 9 marzo 2020, le quali alla domanda "è possibile parcheggiare l'auto dinanzi ad un garage privo del segnale di passo carrabile senza rischiare alcuna sanzione?" giungevano ad identica conclusione: SI, certamente.

Nessuna novità per chi scrive, fino al momento del quesito cui cercavo riscontro; stessa conclusione notissima; ricordo che era il 2004, avevo assunto da poco la direzione della Polizia Municipale di Palma di Montechiaro ed avevo "fame" di conoscenza.

Mi incrociai, grazie all'indimenticato ex Comandante di quel Comando, Dott. Salvatore D'Orsi, in quello che da quel momento divenne mio amico e maestro, il Dott. Mimmo Carola, mio riferimento per tanti approfondimenti, confronti e consigli, il quale in un aggiornamento tenuto proprio presso il nostro Comando ci disse, che ove avessimo trovato in sosta un veicolo davanti ad un garage o passo carrabile privo di segnale stradale, non potevamo fare altro che rappresentare al suo proprietario, che potevamo fare intervenire a sue spese il carro attrezzi, farlo uscire o entrare, facendo riposizionare il veicolo lì dove era stato trovato. E così ho sempre disposto ed istruito il personale.

Ma in quell'occasione ed in quegli anni, era impossibile ancora imbattersi nella conoscenza della sosta reato che viola la privata autonomia e libertà, difesa dall'articolo 610 del codice penale.

Dopo aver letto diverse massime della Cassazione che evidenziavano proprio determinate soste come fattispecie degne della condanna ex art.610 del Codice Penale. ancora di più continuai a chiedermi, ma allora a che serve il passo carrabile?

Tra quelle massime che hanno accresciuto questo dubbio, anche la lettura di due sentenze della Cassazione Penale, Sez. V.: **la n. 48346 del 7 dicembre 2015** che ha stabilito che "integra il delitto di violenza privata, la condotta di colui che parcheggi la propria autovettura dinanzi ad un fabbricato, in modo tale da bloccare il passaggio impedendo l'accesso alla parte lesa. Questo in considerazione che, ai fini della confi-

gurabilità del reato in questione, il requisito della violenza si identifica in qualsiasi mezzo idoneo a privare coattivamente l'offeso della libertà di determinazione e di azione."; **la n.1912 del 17 gennaio 2018**, con la quale gli Ermellini hanno chiarito che il reato di violenza privata si concretizza non quando la sosta renda malagevole manovrare a terzi, ma solo quando lo renda impossibile.

Sul punto sono diverse le Sentenze della Cassazione Penale, ma quelle sopra richiamate sono sufficienti ai fini che interessano il presente lavoro.

Tenuto conto di quanto fin qui commentato è d'uopo chiedersi come si complica quello che sembra un semplice intervento di routine per noi della polizia locale, ma che, de iure e de facto, si trasforma in un intervento tutt'altro che banale. Infatti, poiché oltre ad essere agenti di polizia stradale, siamo anche agenti o ufficiali di polizia giudiziaria, a ricezione di una chiamata di intervento per constatare la presenza di veicolo tale da ostruire un ingresso carraio, non basta affatto chiedere se chi chiama dispone o meno di passo carrabile evidenziato dall'apposito segnale, ma occorre verificare se tale sosta ostruente, non integri il reato ex articolo 610 del codice penale.

Inoltre è utile, a parere di chi scrive, ricordare che in caso di accertata violazione del reato di violenza privata ex art.610 del codice penale, la procedibilità è d'Ufficio.

E andiamo anche oltre nel ragionare da ufficiali di polizia giudiziaria; abbiamo visto che, durante la permanenza dei divieti di spostamento delle persone fisiche istituiti con i DPCM 9 e 11 marzo 2020 rimasti in vigore fino al 25 marzo 2020, la loro violazione prevedeva la contestazione della violazione dell'articolo 650 del codice penale; fu anche chiarito che ove tali violazioni fossero state effettuate a bordo di veicoli, questi dovevano essere sottoposti a sequestro giudiziario onde evitare che il reato potesse essere portato ad ulteriore compimento (art.321 c.p.p.[6]), perché il veicolo era lo strumento che aveva leso la persona offesa.

Beh, seguendo lo stesso ragionamento, a nostro modesto parere, anche il veicolo che blocca l'entrata e l'uscita da un ingresso carraio deve essere sequestrato per impedire la prosecuzione del reato. Dunque, tornando a bomba, come si usa dire in gergo militare, ma a cosa serve il passo carrabile se posso ottenere la stessa tutela prevista dal codice penale?

Il passo carrabile nelle ipotesi dell'art.610 c.p.

A parere dello scrivente, ciò che giustifica il disporre di un passo carrabile, ossia della tutela che il nostro codice della strada assicura a chiunque intenda entrare e/o uscire da uno sbocco laterale idoneo a ospitare uno o più veicoli, trova risposta proprio nella diversa portata tra la norma penale ed il codice della strada.

Mentre infatti, il codice penale interviene solo nei casi in cui la parte lesa deve essere impossibilitata a far uso del suo veicolo per poter entrare o uscire dal luogo di custodia dello stesso, il codice della strada, ha una portata molto più vasta, perché, la presenza del cartello che evidenzia un passo carrabile, obbliga tutti gli utenti della strada a doversi astenere dall'u-

so di un solo millimetro dello spazio concesso a colui cui il passo carrabile sia stato rilasciato; dunque, solo la norma del codice della strada ci tutela anche da coloro che, volutamente, vogliono parcheggiare male limitando in tutto, ma anche in parte, il diritto riconosciuto unicamente al titolare di un passo carrabile (ossia entrare e uscire agevolmente dalla sua proprietà).

Ricordiamo cosa abbiamo chiarito nei paragrafi che precedono?

Non sempre parcheggiare male è reato, ma sempre chi occupa anche una minima porzione di strada ove vige un passo carrabile incorrerà nelle sanzioni pecuniarie ed accessorie ex articoli 158 e 159 del codice della strada.

Dunque, solo il codice della strada, offre quella tutela a 360 gradi che, alla fin fine, è obiettivo di tutti coloro che chiedono di poter fruire di un passo carrabile; nella quasi totalità dei casi, ogni richiesta presentata all'Ente per poter fruire di autorizzazione ad apporre il segnale di passo carrabile, è sempre accompagnata da motivazioni simili;

soste a spigolo o tali da invadere parte dell'ingresso o lo spazio di fronte, sì da rendere difficoltoso entrare o uscire dal proprio garage, anche con rischi di collisioni con altri veicoli o con parti strutturali degli stessi luoghi di stazionamento dei veicoli.

Solo il passo carrabile inoltre, rende possibile poter avere uso esclusivo non solo dello spazio uguale alla larghezza dell'ingresso di un qualsiasi luogo di custodia di veicoli, ma anche della sua proiezione frontale, ossia dell'inibizione permanente della possibilità di sostare con qualsiasi mezzo, nello spazio opposto all'ingresso, ove chiaramente, le limitate dimensioni della carreggiata rendano possibile tale concessione, demarcato da apposita segnaletica orizzontale.

Oltre a quanto sopra rappresentato, da un punto di vista operativo, la titolarità di un passo carrabile adeguatamente pubblicizzato, impedisce agli agenti accertatori, qualsiasi valutazione discrezionale, essendo ben scandite dal nostro codice della strada, le operazioni da fare: contestazione della violazione ex articolo 158 comma secondo e sanzione accessoria della rimozione del veicolo ex articolo 159 del codice della strada.

Conclusioni

Si è ritenuto di sottoporre all'attenzione ed al confronto, il presente approfondimento perché per lo scrivente è stato molto importante correlare due concetti, che come tanti altri, presentano analogie e differenze; apparentemente simili, ma sostanzialmente diversi, come la tutela offerta dal passo carrabile e quella più specifica prevista dall'articolo 610 del codice penale, nei soli casi in cui la sosta generi violenza privata. Utile anche la maggiore attenzione che la conoscenza di entrambe le norme ci impongono; non è da poco infatti, avere chiarito che ogni qualvolta le nostre sale operative ricevono la tipica chiamata di soccorso causa un passo carrabile ostruito da un veicolo, meglio non chiedere all'utente se di sponga o meno di passo carrabile autorizzato, ma indirizzare comunque la pattuglia più vicina per un sopralluogo; meglio verificare se siamo in presenza di un normale intervento di

routine, ossia di violazione delle norme del codice della strada o se non siamo in presenza di un reato quale quello di violenza privata, nel qual caso, ci vede obbligati ad agire in qualità di organo di polizia giudiziaria.

Ma mi si permetta a tal uopo un'altra domanda: se un'auto blocca l'entrata o l'uscita di un garage assistito da passo carrabile, il reato di violenza privata si concretizza ugualmente? La presenza del passo carrabile, può mai essere esimente di una responsabilità penale?

Beh, pur non volendosi addentrare sul tanto dibattuto tema della "lex specialis" e del rapporto tra norme penali ed amministrative ex articolo 9 della Legge n.689/81, a mio parere, in tale circostanza esiste una perfetta convivenza tra norma penale e norma del codice della strada; l'una non esclude l'altra.

Peraltro la procedibilità nei casi di reato ex articolo 610 del codice penale è d'ufficio, dunque non soggetta alla proposizione di querela di parte.

Se vogliamo trovare un'analogia, limitando la ricerca solo alla correlazione tra sosta e violenza privata, basta ricordare il caso della sosta/reato che si concretizza quando un veicolo è lasciato in sosta all'interno di uno spazio riservato ad un diversamente abile assegnatogli "ad personam" e non su uno spazio di sosta genericamente riservato ai diversamente abili. La cassazione penale Sezione V, con la sentenza n. 17794/2017, ha chiarito che in tali casi non è possibile la sola applicazione della sanzione amministrativa, ma è doveroso anche procedere penalmente.

Ne consegue, per analogia, la medesima lettura nel caso in cui uno sbocco privato laterale, regolarmente realizzato, sia completamente ostruito da un'auto in sosta, anche in presenza di segnale di passo carrabile.

In conclusione, proprio le riflessioni testé rappresentate consigliano una rivisitazione della norma sui passi carrabili.

Infatti da sempre non si comprende la ragione per la quale un cittadino che ha provveduto a realizzare un qualsiasi sbocco dalla sua proprietà su strada, pagando tutti i diritti previsti per il rilascio del relativo permesso, debba ulteriormente essere gravato da ulteriori lungaggini burocratiche e spese per ottenere il rilascio di autorizzazione ad esporre il cartello stradale di passo carrabile, solo per essere tutelato nel suo diritto di entrare e uscire dallo stesso.

Se a queste considerazioni aggiungiamo la tutela offerta anche dal codice penale, non sarebbe un assurdo pensare ad un passo carrabile concesso automaticamente e gratuitamente ad ogni rilascio di permesso di costruire che preveda la realizzazione dello stesso. Ma è solo il pensiero di chi scrive.

Ergo alla domanda a che serve il passo carrabile, si è cercato di rispondere con le considerazioni sopra argomentate; alla seconda, se ne potrebbe fare a meno, per lo scrivente sì, ma solo in presenza di adeguate modifiche al nostro codice della strada.

Si spera che le riflessioni di cui al presente lavoro siano utili per i colleghi ed i lettori in genere soprattutto per essere d'aiuto nel dirimere eventuali dubbi, ma, ancor più ad originarne di nuovi. Come si sostiene da sempre, nulla infatti può arricchirci di più che un sano confronto.

[1] Codice Penale, art.340 (Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità): "Chiunque, fuori dei casi preveduti da particolari disposizioni di legge, cagiona una interruzione o turba la regolarità di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità, è punito con la reclusione fino a un anno. I capi, promotori od organizzatori sono puniti con la reclusione da uno a cinque anni."

[2] Codice Penale, art.610 (Violenza privata): "Chiunque, con violenza o minaccia, costringe altri a fare, tollerare od omettere qualche cosa è punito con la reclusione fino a quattro anni. La pena è aumentata se concorrono le condizioni previste dall'articolo 339."

[3] Codice Penale, art.589 (Omicidio colposo): "Chiunque cagiona per colpa la morte di una persona è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena è della reclusione da due a sette anni. Se il fatto è commesso nell'esercizio abusivo di una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato o di un'arte sanitaria, la pena è della reclusione da tre a dieci anni. Nel caso di morte di più persone, ovvero di morte di una o più persone e di lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse aumentata fino al triplo, ma la pena non può superare gli anni quindici."

[4] Codice Penale, art.590 (Lesioni personali colpose): "Chiunque cagiona ad altri per colpa una lesione personale è punito con la reclusione fino a tre mesi o con la multa fino a euro 309. Se la lesione è grave la pena è della reclusione da uno a sei mesi o della multa da euro 123 a euro 619, se è gravissima, della reclusione da tre mesi a due anni o della multa da euro 309 a euro 1.239. Se i fatti di cui al secondo comma sono commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena per le lesioni gravi è della reclusione da tre mesi a un anno o della multa da euro 500 a euro 2.000 e la pena per le lesioni gravissime è della reclusione da uno a tre anni. Se i fatti di cui al secondo comma sono commessi nell'esercizio abusivo di una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato o di un'arte sanitaria, la pena per lesioni gravi è della reclusione da sei mesi a due anni e la pena per lesioni gravissime è della reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni. Nel caso di lesioni di più persone si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse, aumentata fino al triplo; ma la pena della reclusione non può superare gli anni cinque. Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo nei casi previsti nel primo e secondo capoverso, limitatamente ai fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale."

[5] Codice Penale, art.54 (Stato di necessità): "Non è punito chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla

necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo. Questa disposizione non si applica a chi ha un particolare dovere giuridico di esporsi al pericolo. La disposizione della prima parte di questo articolo si applica anche se lo stato di necessità è determinato dall'altrui minaccia; ma, in tal caso, del fatto commesso dalla persona minacciata risponde chi l'ha costretto a commetterlo."

[6] Codice di Procedura Penale, art.321 (Oggetto del sequestro preventivo): "1. Quando vi è pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati, a richiesta del pubblico ministero il giudice competente a pronunciarsi nel merito ne dispone il sequestro con decreto motivato [104 disp. att. c.p.p.]. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari. 2. Il giudice può altresì disporre il sequestro delle cose di cui è consentita la confisca. 2-bis. Nel corso del procedimento penale relativo a delitti previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale il giudice dispone il sequestro dei beni di cui è consentita la confisca. 3. Il sequestro è immediatamente revocato a richiesta del pubblico ministero o dell'interessato quando risultano mancanti, anche per fatti sopravvenuti, le condizioni di applicabilità previste dal comma 1. Nel corso delle indagini preliminari provvede il pubblico ministero con decreto motivato, che è notificato a coloro che hanno diritto di proporre impugnazione. Se vi è richiesta di revoca dell'interessato, il pubblico ministero, quando ritiene che essa vada anche in parte respinta, la trasmette al giudice, cui presenta richieste specifiche nonché gli elementi sui quali fonda le sue valutazioni. La richiesta è trasmessa non oltre il giorno successivo a quello del deposito nella segreteria. 3-bis. Nel corso delle indagini preliminari, quando non è possibile, per la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del giudice, il sequestro è disposto con decreto motivato dal pubblico ministero. Negli stessi casi, prima dell'intervento del pubblico ministero, al sequestro procedono ufficiali di polizia giudiziaria, i quali, nelle quarantotto ore successive, trasmettono il verbale al pubblico ministero del luogo in cui il sequestro è stato eseguito. Questi, se non dispone la restituzione delle cose sequestrate, richiede al giudice la convalida e l'emissione del decreto previsto dal comma 1 entro quarantotto ore dal sequestro, se disposto dallo stesso pubblico ministero, o dalla ricezione del verbale, se il sequestro è stato eseguito di iniziativa dalla polizia giudiziaria. 3-ter. Il sequestro perde efficacia se non sono osservati i termini previsti dal comma 3-bis ovvero se il giudice non emette l'ordinanza di convalida entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta. Copia dell'ordinanza è immediatamente notificata alla persona alla quale le cose sono state sequestrate."



Domenico Giannetta Comandante Polizia Locale, iscritto all'Albo docenti della Scuola Regionale della Campania, della Regione Puglia, collaboratore Formez, docenti Nazionale Segretari Comunali e Provinciali del Ministero dell'Interno. Esperto di Protezione Civile, Operatore Locale di Progetto, selettore e formatore del Servizio Civile Nazionale.

La vendita dei prodotti artigianali

È artigiano colui che è iscritto all'Albo Artigiani istituito presso la Camera di Commercio. Chi è iscritto a tale Albo può esercitare l'attività di vendita dei propri prodotti nei locali di produzione o nei locali a questi adiacenti.

Nel caso di produzione di prodotti alimentari è necessaria la presentazione del modulo per la registrazione sanitaria all'Azienda Sanitaria Locale competente per territorio.

In particolare:

- nel caso di produzione di alimenti, per vendere i prodotti di propria produzione non è necessario possedere i requisiti professionali per la vendita di alimenti (art. 71, comma 6, del D.Lgs. 59/2010);
- i cibi e le bevande che non siano di propria produzione possono essere venduti se si posseggono i requisiti professionali per la vendita di alimenti e dopo aver presentato i modelli per esercizio di vicinato o altra tipologia di esercizio commerciale;
- chi non è iscritto all'Albo Artigiani, anche se produce artigianalmente i suoi prodotti, non può venderli se non possiede i requisiti professionali per la vendita di alimenti e senza presentare la documentazione per la vendita in esercizio di vicinato o altra tipologia di esercizio commerciale.

L'attività deve sempre essere esercitata nel rispetto delle norme igienico-sanitarie, di sicurezza alimentare e della disciplina sull'inquinamento acustico: il cliente può consumare solo i prodotti artigianali (autoprodotti) in locali adiacenti a quelli di produzione, con esclusione degli spazi esterni al locale, tramite l'utilizzo degli arredi e di stoviglie a perdere e senza servizio ai tavoli.

L'art. 4 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59" statuisce che le disposizioni dello stesso decreto non si applicano "agli artigiani iscritti nell'albo di cui all'articolo 5, primo comma, della legge 8 agosto 1985, n. 443, per la vendita nei locali di produzione o nei locali a questi adiacenti dei beni di produzione propria, ovvero per la fornitura al committente dei beni accessori all'esecuzione delle opere o alla prestazione del servizio".

Tre sono quindi le condizioni alle quali il legislatore vincola la non applicazione del D.Lgs. 114/98 agli artigiani e più precisamente:

- che l'artigiano sia iscritto all'albo degli artigiani presso la Camera di Commercio;
- che la vendita avvenga nei locali di produzione o nei locali a questi adiacenti;
- che siano posti in vendita beni di produzione propria, ovvero beni accessori all'esecuzione delle opere o alla prestazione del servizio.

Iscrizione Albo Artigiani

L'artigiano deve essere iscritto all'albo provinciale delle imprese artigiane, istituito dall'art. 5 della legge n. 443/85: è questa un'iscrizione obbligatoria cui sono tenute tutte le imprese aventi i requisiti di cui agli articoli 2, 3 e 4 della stessa legge 446/85 ed è costitutiva e condizione per la concessione delle agevolazioni a favore delle imprese artigiane.

Il Codice Civile distingue tre figure fondamentali di imprenditore:

- imprenditore commerciale (art. 2195 C.C.);
- imprenditore agricolo (art. 2135 C.C.);
- piccolo imprenditore, di cui l'imprenditore artigiano rappresenta la figura più tipica (art. 2083 C.C.).

Le prime due figure vengono individuate in base al genere di attività; la terza in base alle dimensioni e le caratteristiche aziendali.

L'attività artigianale è disciplinata dalla Legge 8 agosto 1985, n. 443 "Legge-quadro per l'artigianato" che definisce:

- imprenditore artigiano colui che esercita personalmente, professionalmente e in qualità di titolare, l'impresa artigiana, assumendone la piena responsabilità con tutti gli oneri ed i rischi inerenti alla sua direzione e gestione e svolgendo in misura prevalente il proprio lavoro, anche manuale, nel processo produttivo;
- impresa artigiana l'impresa che:
 - a) esercitata dall'imprenditore artigiano nei limiti dimensionali di cui all'art. 4 della legge n. 443/85, abbia per scopo prevalente lo svolgimento di un'attività di produzione di beni, anche semilavorati, o di prestazioni di servizi, escluse le attività agricole e le attività di prestazione di servizi commerciali, di intermediazione nella circolazione dei beni o ausiliarie di queste ultime, di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, salvo il caso che siano solamente strumentali e accessorie all'esercizio dell'impresa;
 - b) nei limiti dimensionali di cui alla legge n.

443/85 e con gli scopi di cui alla precedente lett. a), è costituita ed esercitata in forma di società, anche cooperativa, escluse le società a responsabilità limitata e per azioni ed in accomandita per azioni, a condizione che la maggioranza dei soci, ovvero uno nel caso di due soci, svolga in prevalenza lavoro personale, anche manuale, nel processo produttivo e che nell'impresa il lavoro abbia funzione preminente sul capitale;

- c) nei limiti dimensionali di cui alla legge n. 443/85 e con gli scopi di cui alla lett. a):
 - è costituita ed esercitata in forma di società a responsabilità limitata con unico socio sempreché il socio unico sia in possesso dei requisiti indicati dall'articolo 2 della legge n. 443/85 e non sia unico socio di altra società a responsabilità limitata o socio di una società in accomandita semplice;
 - è costituita ed esercitata in forma di società in accomandita semplice, sempreché ciascun socio accomandatario sia in possesso dei requisiti indicati dall'articolo 2 della legge n. 443/85 e non sia unico socio di una società a responsabilità limitata o socio di altra società in accomandita semplice.

L'ultimo comma dell'art. 3, della legge n. 443/85 precisa inoltre che:

- l'impresa artigiana può svolgersi in luogo fisso, presso l'abitazione dell'imprenditore o di uno dei soci o in appositi locali o in altra sede designata dal committente oppure in forma ambulante o di posteggio;
- in ogni caso, l'imprenditore artigiano può essere titolare di una sola impresa artigiana.

Vendita nei locali di produzione o adiacenti

Il D.Lgs. n.114/98 esclude gli artigiani dall'applicazione della disciplina in esso contenuta a condizione che la vendita sia effettuata nei locali di produzione o nei locali a questi adiacenti.

La stessa previsione è contenuta nell'art. 5, comma 6, della legge n. 443/85 che testualmente recita

"Per la vendita nei locali di produzione, o ad essi contigui, dei beni di produzione propria, ovvero per la fornitura al committente di quanto strettamente occorrente all'esecuzione dell'opera o alla prestazione del servizio commessi, non si applicano alle imprese artigiane iscritte all'albo di cui al primo comma le disposizioni relative all'iscrizione al registro degli esercenti il commercio o all'autorizzazione amministrativa di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426, fatte salve quelle previste dalle specifiche normative statali".

Dal combinato disposto delle due disposizioni appare evidente che se i locali non sono quelli di produzione devono comunque essere locali adiacenti e quindi locali che hanno tra di loro un elemento di continuità e di contatto. Il Consiglio di Stato, Sez. V, con Sentenza n. 2 dell'11 gennaio 1988 ha negato la contiguità di locali siti al piano terra e al terzo piano di un edificio, pur collegati da una rampa di scale condominiali.

Vendita di beni di produzione propria

I prodotti posti in vendita devono essere beni di produzione propria, ovvero beni strettamente occorrenti all'esecuzione dell'opera o alla prestazione del servizio. Nel primo caso saranno beni di produzione propria quelli che, tenuto conto dell'attività oggetto dell'iscrizione nell'albo degli artigiani, al termine del processo lavorativo abbiano una propria individualità diversa da quella dei singoli beni utilizzati per l'assemblaggio o la lavorazione; e l'attività non si deve esaurire in un'azione di rifinitura, di restauro o di decorazione.

Nel secondo caso l'artigiano può vendere i beni che:

- per l'art. 4 del D.Lgs. n. 114/98 sono "accessori" all'esecuzione delle opere o alla prestazione del servizio;
- per l'art. 5 della Legge n. 443/85 "strettamente occorrenti" all'esecuzione dell'opera o alla prestazione del servizio.

L'art. 5 della legge n. 443/85 dispone che per la vendita nei locali di produzione, o ad essi contigui, dei beni di produzione propria, ovvero per la fornitura al committente di quanto strettamente occorrente all'esecuzione dell'opera o alla prestazione del servizio commessi, non si applicano alle imprese artigiane iscritte all'albo le disposizioni previste dalla disciplina generale del commercio.

Nessuna deroga invece è prevista per la somministrazione delle bevande e/o degli alimenti direttamente prodotti dall'artigiano (es.: produzione di gelati, di pizze, ecc..) in quanto la legge n. 443/85 si limita a dire che l'attività di somministrazione è compatibile con quella artigianale.

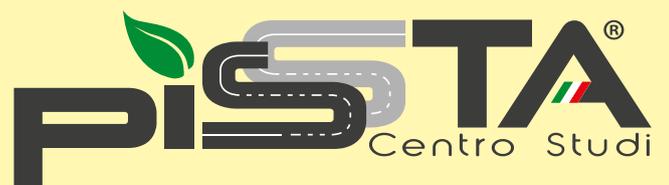
L'artigiano quindi quando somministra al pubblico i propri prodotti deve rispettare la normativa prevista:

- dalla legge 25 agosto 1991, n.287, come modificata dal D.Lgs. n. 59/2010 quando vende per il consumo sul posto i propri prodotti in locali o in una superficie aperta al pubblico, all'uopo attrezzati;
- dalla legge 31 marzo 1998, n. 114, quando vende per il consumo sul posto i propri prodotti su area pubblica.

Il problema rimane comunque quello di individuare il confine che separa la vendita dalla somministrazione tenendo presente che la differenza sostanziale sta nel predisporre apposite attrezzature per consentire il consumo sul posto.

Si ritiene che per "apposita attrezzatura" debba intendersi quella costituita da oggetti o strutture che vanno dal bicchiere in vetro ai tavoli e alle sedie, oggetti e strutture che comunque:

- non sono indispensabili perché si attui la sola vendita del prodotto ma determinanti perché la vendita si tramuti in somministrazione (sono invece necessari per vendere il prodotto il bicchierino di carta o il cono per alienare il gelato, ecc..);
- sono e rimangono nella proprietà e nella disponibilità dell'esercente la somministrazione (il bicchiere di vetro dopo la consumazione va restituito diversamente dal bicchierino di carta o dal cono gelato).



Divisione Editoriale

65121 PESCARA - Via Catania, 12

Cod. Fisc. e P.IVA 01846520672

www.pissta.com - e-mail: centrostudi@pissta.com

