

# 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

Proroga e validità documenti

Il rilievo dei sinistri stradali - strumentazioni e dotazioni tecniche indispensabili

Proteggiamo chi ci protegge: il BURNOUT nelle forze dell'ordine

L'utilizzo della targa prova e i provvedimenti di revisione, in linea con le direttive europee

Videosorveglianza, fototrappole e body cam abusivi

Le ordinanze amministrative di necessità e di urgenza

La circolazione dei veicoli esteri: la "mitigazione" dell'articolo 93 cds introdotta col D.L. Semplificazioni

Dir. Resp. Ernesto Grippo

Mensile – Anno I° - n. 1

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.**

Proroga e validità documenti 7

Il rilievo dei sinistri stradali - strumentazioni e dotazioni tecniche indispensabili 17

Proteggiamo chi ci protegge: il BURNOUT nelle forze dell'ordine 22

L'utilizzo della targa prova e i provvedimenti di revisione, in linea con le direttive europee 27

Videosorveglianza, fototrappole e body cam abusivi 30

Le ordinanze amministrative di necessità e di urgenza 34

La circolazione dei veicoli esteri: la "mitigazione" dell'articolo 93 cds introdotta col D.L. Semplificazioni 43

**PREMESSA**

*Se l'occhio non si esercita, non vede,  
se la pelle non tocca, non sa,  
se l'uomo non immagina, si spegne.  
Danilo Dolci, Il limone lunare*

Quando nel corso di uno dei tanti incontri avuti con l'amico Domenico Carola, Mimmo per gli amici, Direttore Scientifico del Centro Studi di PISSTA, si convenne di porre le basi per la stesura di una rivista scientifica che potesse costituire motivo di confronto tra i cultori delle materie giuridiche, non ci si nascose contro quali e quante difficoltà si sarebbe andati a cozzare.

Scogli, si badi bene, non certo di natura professionale, bensì da intendersi quale occasione di attenta praticabilità, soprattutto a livello di impostazione della materia.

Nel confronto ci si disse che era tale la mole di opere presenti nel panorama giuridico, che sarebbe stato arduo non ripetersi, prendendo in prestito un po' qua un po' di là dalle riviste maggiormente seguite.

Ergo, il confronto si incentrava sul perché ed a che pro dare vita ad un'altra rivista, nient'altro che l'ennesima di una lunga serie... per portare quali contributi che già non fossero stati dati da analoghe sicuramente di pregio, esperienza e valore?

La novità doveva (e deve) risiedere nel metodo nuovo, un diverso modo di porgere i contenuti che per i cultori e gli addetti ai lavori debbono avere preminentemente il carattere della praticità non disgiunta da rigore giuridico, quasi la masticabilità del pane quotidiano, giacché, per molti aspetti si tratta, in sostanza, di applicare norme a situazioni concrete.

È stata questa l'impronta che ha caratterizzato l'ideazione della rivista, logicamente non dimenticando gli apporti notevolissimi di tutti coloro che ci hanno preceduto su tale strada, ma procurando per l'appunto che teoria e pratica fondendosi, diventano un tutto inscindibile, un forte collante in grado di apportare un certo e valido contributo allo studio delle discipline trattate.

Per onestà intellettuale debbo dire che se questa fu la diagnosi che lucidamente uscì fuori dal nostro colloquio, altrettanto facile non è stato, per il Direttore Scientifico, concretizzare tale analisi nell'attualità dell'impostazione delle riviste che si pubblicano.

La suonata a più mani parve spesso, per la coscienza con cui si pose in essere il lavoro, non essere sempre eseguita come si sarebbe voluto. Ma se qualcosa scordava, se l'armonia qualche volta difettava, il Comitato Scientifico, aveva l'umiltà ed il coraggio di ricominciare a concertare sinché l'esecuzione non filava armoniosa e liscia per il verso giusto.

È con questa divisa che il Direttore Scientifico è andato avanti provando e riprovando con tutti i componenti del Comitato, correggendo sempre e di continuo gli errori di impostazione che saltavano fuori al punto che il numero "0" della rivista, "Dialoghi, Studi e Confronti", è slittato fatalmente, in qualche modo deludendo le attese di molti addetti ai lavori.

Ritengo superfluo, alla luce di queste brevi premesse, illustrare il contenuto della rivista che, per gli argomenti trattati non può logicamente discostarsi da quelle di cui sono caratterizzate ampiamente le altre.

La novità, che oggi raccomando all'attenzione, consiste molto semplicemente nel taglio estremamente pratico che si è voluto dare ad ogni pagina, tanto che gli addetti ai lavori dovranno avere la convinzione di trovarsi di fronte ad una rivista operativa a tutti gli effetti, da non prendersi con le molle a causa della difficoltà del linguaggio giuridico ma da leggere pienamente per la scrittura discorsiva, colloquiale che la intesse, qualunque sia l'argomento.

Una rivista, che accanto a questo indubbio pregio, volutamente ricercato, anche a scapito di una loquela dottrina, un altro intende perseguirne e cioè quello di colmare una grossa lacuna riscontrata pure nelle riviste più seguite: la mancanza dell'indicazione delle norme di comportamento particolari che bisogna adottare in presenza di casi concreti.

A conclusione di questa breve memoria: si è riusciti nell'intento proposto di dare vita ad una rivista veramente scientifica?

Potrei, arrogandomi il diritto di rispondere affermativamente a nome dell'intero Comita-

to, della Redazione e di tutti coloro che si sono dati e spesi, con tutta la modestia dell'editore, che si attendono, una volta pubblicato il n. 0 della rivista, i rilievi ed i contributi di tutti coloro che avranno avuto la bontà di sfogliarla.

Si sa che le battaglie vanno combattute sul campo, nello scontro diretto. Ma è mia forte convinzione, sfogliando la bozza del numero 0, che si sia riusciti ad evitare ogni impatto con il lettore, considerata la strutturazione della pubblicazione, costruita per far da incontro tra persone che, dialogando tra loro, riescano ad appianare determinate controversie giuridico pratiche che possono sorgere in ordine ad alcune valutazioni o a determinati comportamenti.

Forse la mia immaginazione intrisa di ottimismo corre troppo, forse invece è lenta, rispetto all'avanzare delle esigenze a cui la corsa verso il futuro ci mette di fronte.

Tuttavia, facendo mia la considerazione di Emilia Zarrilli, Dirigente del Ministero dell'Interno, sono convinto che con l'uscita della rivista Dialoghi, Studi e Confronti si segnerà un passo importante che spero rappresenti un punto di non ritorno verso la cultura giuridica della legalità, da cui il nostro Paese non può prescindere.

## RINGRAZIAMENTI

Infine, come sempre per ogni lavoro editoriale, la pagina dei "ringraziamenti" è anche quella delle brutte figure: invariabilmente si dimentica qualcuno di meritevole, e pur tuttavia il rischio va corso.

Il ringraziamento in assoluto più meritato è quello a Domenico Carola, che ha curato ripetuti editing di questa Rivista con competenza e creatività predisponendo i lavori affinché si potesse gustare una proposta formativa ricca, avvincente e propositiva, ma che soprattutto è stato "orchestratore" e compagno di riflessioni quando questo progetto era solo un'idea nella nostra testa.

Poi a tutto il Comitato Scientifico (Pierluigi Arigliani, Lorenzo Colazzilli, Luciano Garofano, Ernesto Grippo, Massimiliano Mancini, Franco Morizio e Gerardo Puopolo), al Direttore di Redazione (Franco Morizio), al Comitato di Redazione (Antonino Borzumati, Raffaele Chianca, Luigi Del Giudice, Domenico Giannetta, Mariangela La Pastina, Marco Massavelli, Antonio Modugno e Giuseppe Montana), tutti eccellenti professionisti nel loro rispettivo settore, che abbiamo fortemente desiderato coinvolgere e che, oltre ad essere estremamente competenti dal punto di vista scientifico, hanno dato dimostrazione di essere campioni di umanità come solo si possono definire i veri amici.

Ringrazio anche chi ha tentato di metterci i "bastoni tra le ruote", perché ogni ostacolo è sempre un'opportunità di mettersi in gioco con ancora maggiore energia.

Ultimo, ma solo in ordine di elenco e non certo d'importanza, un grazie soprattutto, e di cuore, a tutti Voi lettori, ai quali rivolgo una sincera preghiera: contattateci direttamente via e-mail (centrostudi@pissta.com), o tramite la community PISSTA (www.pissta.com), per segnalarci errori, inesattezze, e soprattutto nuove interessanti case-history in linea con questo progetto editoriale, che potrebbe essere oggetto di trattazione nei prossimi numeri della rivista.

Presidente PISSTA  
*Iano Santoro*

## INTRODUZIONE

### DIALOGHI, STUDI E CONFRONTI

Rivista Scientifica di Cultura Giuridica e Diritto Vivente

Davanti ad un profumato caffè il dr. Iano Santoro, Presidente di PISSTA, tra le tante cose oggetto di discussione, mi manifestò un'idea sulla quale c'era ancora tutto da creare: sviluppare e lanciare una rivista che si occupasse di sicurezza stradale e tutela dell'ambiente, più che di un concreto progetto editoriale, non c'era molto altro.

Non c'era un'indicazione sul come farla, né tantomeno sugli approcci metodologici da seguire, ma una cosa c'era, il nome venuto fuori di getto, quasi naturalmente: Dialoghi, Studi e Confronti. Con un nome tanto ampio (fin troppo), impegnativo (quanto bastava) e completa carta bianca prese l'avvio un periodo di riflessione su come dare forma a una rivista che si occupasse dei due importanti, ma allo stesso tempo, impegnativi aspetti.

Tra le tante idee iniziali (invero abbastanza confuse per quanto mi riguardava), un solo aspetto appariva chiaro ovvero che la rivista avrebbe dovuto cercare di osare, tentare di essere in qualche modo innovativa, pensare in grande pur essendo piccola di nascita.

Dopo queste iniziali riflessioni ho ritenuto necessario ed opportuno confrontarmi con alcuni amici, che poi sono stati cooptati nel board Scientifico, sul possibile progetto editoriale e da lì ha preso vita, di fatto, la rivista scientifica Dialoghi, Studi e Confronti.

È una rivista scientifica online, con contenuti ad accesso libero, a cadenza mensile, che ha come oggetto l'analisi e l'approfondimento dei più significativi argomenti di sicurezza stradale, tutela dell'ambiente e sicurezza in generale. Ma, pur avendo fermo questo dato costitutivo, si vuole che la rivista ospiti al suo interno anche voci provenienti da diversi ambiti con l'intenzione di promuovere un dialogo in grado di restituire sia gli aspetti più 'tradizionali', sia i suoi tratti meno indagati, nonché i mutamenti più attuali. Nell'ipotizzare l'organizzazione e nel tentativo di tener fede ai propositi iniziali, abbiamo deciso che il Comitato Scientifico dovesse essere composto principalmente da figure di altissimo livello nel panorama degli studi della sicurezza stradale, tutela dell'ambiente e security.

Inoltre si è stabilito che la rivista, snella e di facile consultazione, fosse composta in maniera quasi esclusiva da articoli raccolti call for papers dedicati di volta in volta ai citati temi. Per muoverci in questa direzione abbiamo concordato che tutti i contenuti inviati dovranno essere connotati da taglio innovativo e originale e per tale verifica saranno, in primis, valutati dal Comitato scientifico, e poi, eventualmente, sottoposti a un double-blind review. Da subito, inoltre, ci siamo aperti ai nuovi canali di comunicazione offerti da Internet, avviando un percorso di disseminazione della rivista attraverso social network. La stessa logica di disseminazione, ergo delle idee in essa contenute e di cui si fa portatrice, ci ha convinti da subito a realizzare una pubblicazione ad invio gratuito ed accesso libero per chiunque si colleghi al sito web [www.centrostudipissta.com](http://www.centrostudipissta.com)

Il Centro Studi di PISSTA che sostiene questo progetto crede in una ricerca libera ed accessibile a tutti, proprio per questo la rivista è stata creata con la modalità open access, cioè chiunque può accedere al sito web della stessa e consultare liberamente gli articoli e le diverse uscite periodiche senza costi.

Lo abbiamo ritenuto un originale progetto editoriale che ha l'intento di riempire una lacuna dell'attuale panorama editoriale italiano sui temi della sicurezza stradale, della tutela dell'ambiente e della security, privo di un periodico di alto profilo dedicato a tali specifici temi.

Le difficoltà legate all'avvio di un progetto così complesso e faticoso hanno portato nel corso dei mesi a modifiche, ridimensionamenti, rallentamenti e ritardi. Siamo riusciti, tuttavia, a tenere salda la struttura portante dell'originario progetto editoriale che lentamente si è sviluppato fino a dare vita al numero 0.

Quello che vi accingete a leggere è, quindi, il frutto di un progetto editoriale che ha cercato di essere in linea coi suoi propositi, dedicando proprio al tema dell'innovazione la sua prima riflessione teorica, nella speranza di essere coerenti con ciò in cui si crede.

Direttore Scientifico  
Centro Studi PISSTA  
*Domenico Carola*

Una rivista cartacea con l'ambizione di essere una rivista di ricerca scientifica? Una lucida follia nel panorama, troppo spesso desolante, di una informazione che galleggia nel magma indistinto costituito da internet, dai social e dal digitale a tutto tondo.

Vuoi conoscere un argomento, un malattia, una cura, una ricetta, un autore? Una percentuale altissima di persone digita sul un motore di ricerca e dopo pochi secondi le centinaia pseudo fonti di informazione sono sul suo schermo. Il "ricercatore" si limita a leggere le prime tre voci e dopo pochi secondi discetta sul tema come con l'arroganza e l'ignoranza che sgorga da tutti i pori.

Howard Gardner, psicologo di Harvard, nel 1983 scrisse di intelligenze multiple degli individui e nel 2007 individuò definitivamente 5 intelligenze. Disciplinare, sintetica, creativa rispetta ed etica.

La prima si acquista applicandosi con costanza agli studi scolastici, la seconda è quella che ci permette di passare in rassegna una pluralità di fonti di informazioni e riassumerle in modo coerente per se stessi per gli altri. Il terzo millennio registra una preoccupante latitanza di queste due forme di intelligenza, con le dovute eccezioni.

Ed ecco perché la scelta di una rivista che dopo le prove generali diventerà cartacea perché è l'unica forma che impone la lettura, il ragionamento, l'analisi, l'approfondimento, la meditazione. A destra e a manca sono tutti scrittori e sono tutti pseudo ricercatori, oggi, non ieri.

Quando la ricerca universitaria imponeva, per esempio nel campo del diritto, una ricerca della dottrina e della giurisprudenza che si fondava sugli ultimi dieci anni del Repertorio del Foro Italiano. Ricordo quello stanzino della facoltà dove ero cultore della materia, una luce fioca, l'odore intenso di carta, i polmoni che inalavano polvere di cultura, il quaderno per annotare i riferimenti dottrinari e giurisprudenziali da ricercare. Poi la lettura attenta e lenta dei testi, la meditazione, il confronto, l'elaborazione e...la stesura. Con la Olivetti lettera 32, uno spazio predefinito per il testo ed uno più ristretto per le note. Il professore o il comitato di redazione della rivista scientifica che rivedeva la nota a sentenza o l'articolo di dottrina e ne chiedeva la riscrittura. Una ghiotta occasione per ritornare sugli istituti, rileggere la giurisprudenza di legittimità, inserire una giurisprudenza di merito interessante, elaborare una nuova teoria.

Erano gli anni tra il 1988 ed il 1998. Non un secolo orsono. A quei tempi guarda con rimpianto chi ha scelto di imbarcarsi in questa avventura possibile solo grazie alla visione razionale e strategica di una società come PISSTA che ha l'ambizione di migliorare la qualità della vita di tutti gli individui. Un obiettivo lungimirante che si fonda su una riscoperta della cultura, della lettura, dell'approfondimento, della ricerca scientifica. Il copia e incolla è la tarma dell'ignoranza che erode il cervello, lo sclerotizza, lo rende inabile. Desideriamo condividere, in redazione e con i lettori qualificati ai quali inviamo la rivista, il piacere della lettura accompagnata da annotazioni a matita per confutare questa o quella teoria, da sottolineature per evidenziare tesi interessanti o clamorose sviste dottrinarie o giurisprudenziali.

Riattivare sinapsi e pensiero critico è ciò a cui aspiriamo per tutti noi e per i nostri figli. E solo in questa direzione potremo scoprire come rivitalizzare le due forme di intelligenza di cui sopra per arrivare a vivere anche con intelligenza creativa, rispettiva ed etica. Ne parleremo al prossimo editoriale.

Buona lettura.

Direttore Responsabile  
Rivista Scientifica  
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.

### Proroga e validità documenti

Nella Gazzetta Ufficiale del 3 dicembre 2020 è stata pubblicata la legge 27 novembre 2020, n. 159, recante conversione con modificazioni del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125,

Per quanto di interesse rilevano le disposizioni di cui:

- all'articolo 1, comma 4-quater, del decreto-legge n. 125, come convertito, che ha modificato l'articolo 104 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, prevedendo che la validità dei documenti d'identità con scadenza dal 31 gennaio 2020 è prorogata fino al 30 aprile 2021;

- all'articolo 3-bis, lett. a), sempre del citato decreto, come convertito, che ha modificato l'articolo 103, secondo comma, del predetto decreto-legge n. 18/2020, come convertito. Il testo che ne risulta, ai fini di quello che è d'interesse, dispone che "Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, ... (omissis)... in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza".

Poiché la data di cessazione dello stato di emergenza è al momento stabilita al 31 gennaio 2021, la proroga in commento scadrà alla data del 3 maggio 2021;

- all'articolo 3-bis, lett. b), sempre del citato decreto legge n. 125 del 2020, come convertito, ha introdotto un comma 2-sexies nel testo dell'articolo 103 del decreto legge n. 18 del 2020, come convertito, ai sensi del quale la proroga del comma 2 si applica a tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi suddetti che siano eventualmente scaduti tra il 1° agosto 2020 ed il 4 dicembre 2020, data di entrata in vigore della legge 27 novembre 2020, n. 159, in commento, e che non sono stati rinnovati.

Inoltre, si ricorda che il 23 ottobre 2020 l'Italia

ha sottoscritto l'accordo multilaterale M330, ai sensi della sezione 1.5.1 dell'ADR, relativo ai certificati di formazione dei conducenti in conformità al 8.2.2.8.2 dell'ADR e i certificati di consulente per la sicurezza in conformità al 1.8.3.7 dell'ADR.

Per tale accordo, che innova i contenuti del precedente M324, in deroga alle disposizioni del pertinenti capitoli dell'ADR, tutti i certificati di formazione dei conducenti ed i certificati di formazione come consulente per la sicurezza, la cui validità scade tra il 1 marzo 2020 e il 1 febbraio 2021 restano validi, nell'ambito dei trasporti effettuati tra gli Stati firmatari dello stesso, fino al 28 febbraio 2021 ed a condizione che siano superati entro il 1 marzo 2021 gli esami prescritti per il loro rinnovo di validità.

Per una univoca interpretazione ed attuazione delle norme attualmente in vigore, ritengo utile riproporre la circolare 22916 del 27 agosto 2020, in materia di proroghe di validità delle abilitazioni alla guida e dei documenti necessari per il loro rilascio o conferma di validità, evidenziando in grassetto le parti innovate.

#### PATENTI DI GUIDA

a) Per la disciplina della proroga della validità delle patenti di guida, occorre coordinare in materia due disposizioni vigenti:

➤ la previsione di cui all'articolo 3 del Regolamento UE 2020/698, che proroga la validità delle patenti di guida in scadenza dal 1° febbraio 2020 e il 31 agosto 2020 per un periodo di sette mesi decorrenti dalla data di scadenza su di esse indicata;

➤ la norma di cui all'articolo 104, del decreto-legge n. 18 del 2020 e successive modificazioni, per effetto della quale la validità delle patenti di guida italiane, in scadenza dal 31 gennaio 2020 al 29 aprile 2021, è prorogata fino al 30 aprile 2021, ai fini della circolazione sul territorio nazionale. Alla luce di tali disposizioni si chiarisce che:

1. su tutto il territorio dell'Unione Europea, Italia compresa, la validità delle patenti di guida, rilasciate da un diverso Paese membro dell'Unione Europea, con scadenza compresa nel periodo dal 1° febbraio 2020 al 31 agosto 2020, è prorogata di sette mesi decorrenti dalla scadenza annotata su ciascuna di esse, esclusi i Paesi che hanno deciso di non applicare tale disposizione);

2. sul suolo nazionale, la validità delle patenti di guida, rilasciate in Italia, con scadenza compresa tra il 31 gennaio 2020 ed il 29 aprile 2021, è prorogata fino al 30 aprile 2021. Le patenti di guida rilasciate in Italia, con scadenza compresa nel periodo dal 1° febbraio 2020 al 31 agosto 2020 sono valide per la circolazione negli altri Paesi membri dell'Unione Europea per i sette mesi successivi alla data di scadenza;

b) sono sospesi, ai sensi dell'articolo 103, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 2020, in combinato disposto con articolo 37 del decreto-legge n. 23 del 2020, i termini per sottoporsi agli esami di revisione della patente di guida nel periodo intercorrente tra il 23 febbraio 2020 e il 15 maggio 2020;

c) il termine per sottoporsi alla prova di controllo delle cognizioni previsto dall'articolo 122, comma primo, del codice della strada, decorrente dalla data di presentazione della domanda per il conseguimento della patente di guida, qualora in scadenza nel periodo ricompreso tra il 31 gennaio e il 15 ottobre 2020, è prorogato fino al 13 gennaio 2021 (articolo 1, comma primo, d.d. 268 del 12 agosto 2020);

d) le autorizzazioni ad esercitarsi alla guida, di cui all'articolo 122 del codice della strada, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e 31 gennaio 2021, sono prorogate fino a novantesimo giorno successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 103, comma secondo e comma secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020, e successive modificazioni, e quindi allo stato fino al 3 maggio 2021, sempre che, evidentemente, non siano già state rinnovate nella validità;

e) ai fini del computo dei termini di due mesi per richiedere il riporto dell'esame di teoria su una nuova autorizzazione ad esercitarsi alla guida non si tiene conto del periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 3 maggio 2021. Di conseguenza, i candidati che ne hanno titolo, il cui "foglio rosa" è scaduto tra il

31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021, prorogato al 3 maggio 2021 ai sensi dell'art. 103, commi secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020 e successive modificazioni, a decorrere dal 4 maggio 2021 hanno due mesi per richiedere il riporto dell'esame di teoria.

#### CARTA DI QUALIFICAZIONE DEL CONDUCENTE E CERTIFICATI DI ABILITAZIONE PROFESSIONALE

a) carte di qualificazione: occorre coordinare in materia tre disposizioni vigenti:

➤ la previsione di cui all'art. 2 del regolamento UE 2020/698, che proroga la validità delle CQC in scadenza dal 1° febbraio 2020 e il 31 agosto 2020 per un periodo di sette mesi decorrenti dalla data di scadenza su di esse indicata;

➤ la norma di cui all'art. 103, comma 2 e 2 sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020, e successive modificazioni, per effetto della quale le CQC in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021 conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione della cessazione dello stato di emergenza e dunque, al momento, fino al 3 maggio 2021);

➤ le disposizioni dell'art. 1 della Decisione della Commissione C(2020) 5591 final, per le quali l'Italia è autorizzata ad applicare la proroga di sette mesi prevista dall'art. 2 del regolamento (UE) 2020/698 non solo alle CQC in scadenza nel periodo compreso tra il 1° febbraio 2020 ed il 31 agosto 2020, ma anche a quelle in scadenza dal 1° settembre 2020 al 31 dicembre 2020. Alla luce di tali disposizioni, si chiarisce che:

➤ su tutto il territorio dell'Unione Europea, Italia compresa, la validità delle CQC rilasciate da un diverso Paese membro dell'Unione Europea con scadenza compresa nel periodo dal 1° febbraio 2020 al 31 agosto 2020 è prorogata di sette mesi decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna abilitazione;

➤ per quanto riguarda, invece, le CQC rilasciate in Italia si ritiene necessario distinguere tra:

➤ CQC con scadenza compresa nel periodo dal 31 gennaio 2020 al 2 ottobre 2020: mantengono la loro validità, per il solo territorio italiano, sino al 3 maggio 2021, secondo le disposizioni più favorevoli dell'art. 103, commi secondo e secondo-sexies, del

decreto-legge n. 18 del 2020, mentre sul territorio degli altri Paesi dell'Unione Europea, fruiscono della proroga di validità di sette mesi dalla data di scadenza di ciascuna abilitazione prevista dal Regolamento;

➤ CQC con scadenza compresa nel periodo dal 3 ottobre 2020 al 31 dicembre 2020: il termine di scadenza è prorogato di sette mesi decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna abilitazione, ai sensi dell'articolo 1 della Decisione della Commissione C(2020) 5591 final, la cui applicazione risulta più favorevole della norma nazionale. La validità è estesa a tutto il territorio dell'Unione Europea, Italia compresa;

➤ CQC con scadenza compresa nel periodo dal 1° al 31 gennaio 2021: mantengono la loro validità, per il solo territorio italiano, sino al 3 maggio 2021, secondo le disposizioni più favorevoli dell'art. 103, commi secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020.

b) gli altri certificati di abilitazione professionale (KA, KB, certificato di idoneità per la guida di filoveicoli, etc..), in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021, conservano la loro validità fino al novantesimo giorno successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 103, comma secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020, e successive modificazioni, e quindi allo stato fino al 3 maggio 2021, sempre che, evidentemente, non siano già stati rinnovati nella validità;

c) gli attestati rilasciati al termine dei corsi di qualificazione iniziale ai sensi della direttiva 2003/59/CE in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e 31 gennaio 2021, conservano la loro validità fino a novantesimo giorno successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 103, comma secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020, e successive modificazioni, e quindi allo stato fino al 3 maggio 2021;

d) sono sospesi, ai sensi dell'articolo 103, comma primo, del decreto-legge n. 18 del 2020, in combinato disposto con articolo 37 del decreto-legge n.23 del 2020, i termini per sottoporsi agli esami di revisione della qualificazione CQC nel periodo intercorrente tra il 23 febbraio 2020 e il 15 maggio 2020;

e) ai fini del computo dei termini di due anni dalla

scadenza della carta di qualificazione del conducente, da cui discende l'obbligo di effettuare l'esame di ripristino, non si tiene conto del periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 3 maggio 2021. A partire dal 4 maggio 2021 il titolare della CQC la cui scadenza ricade nel periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021, prorogata al 3 maggio 2021 ai sensi dell'articolo 103, commi secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020 e successive modificazioni, può procedere al rinnovo della CQC stessa nei successivi 455 giorni, senza sottoporsi ad esame di ripristino;

f) attestati dei corsi per il conseguimento o per il rinnovo dei certificati di formazione professionale per il trasporto di merci pericolose, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 ed il 31 luglio 2020, conservano la loro validità fino al novantesimo giorno successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'art. 103, commi secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020, e successive modificazioni, e quindi allo stato fino al 3 maggio 2021;

g) per i certificati di formazione dei conducenti di veicoli adibiti al trasporto di merci pericolose (ADR) occorre distinguere:

- per la circolazione su territorio nazionale, se in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021, conservano la loro validità fino al novantesimo giorno successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 103, commi secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020, e successive modificazioni, e quindi allo stato fino al 3 maggio 2021;

- solo per la circolazione in Paesi diversi dall'Italia, se in scadenza tra il 1° marzo 2020 ed il 1° febbraio 2021 conservano la loro validità fino al 28 febbraio 2021. Tale disposizione vale ai sensi dell'Accordo Multilaterale ADR M330 nell'ambito dei trasporti effettuati nei territori delle Parti contraenti dell'ADR che lo hanno sottoscritto. In tal caso, i documenti sono rinnovati per cinque anni a decorrere dalla data di scadenza originale se i titolari dimostrano di aver frequentato un corso di aggiornamento ai sensi dell'8.2.2.5 ADR e hanno superato l'esame di cui all'8.2.2.7 prima del 1° marzo 2021;

h) per gli attestati di formazione dei consulenti trasporti di merci pericolose (ADR), occorre distinguere:

- per la circolazione su territorio nazionale, se in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021, conservano la loro validità fino al novantesimo giorno successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 103, commi secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020, e successive modificazioni, e quindi allo stato fino al 3 maggio 2021;

- se in scadenza tra il 1° marzo 2020 ed il 1° febbraio 2021 conservano la loro validità fino al 28 febbraio 2021, ai sensi dell'Accordo Multilaterale ADR M330 nell'ambito dei trasporti effettuati nei territori delle Parti contraenti dell'ADR che lo hanno sottoscritto. In tal caso, i documenti sono rinnovati per cinque anni a decorrere dalla data di scadenza originale se i titolari hanno superato l'esame di cui all'1.8.3.16.2 ADR prima del 1° marzo 2021;

#### ATTESTAZIONI SANITARIE

a) gli attestati rilasciati ai sensi dell'art. 115, comma secondo, lett. a), del codice della strada ai conducenti che hanno compiuto sessantacinque anni, per guidare autotreni, ed autoarticolati la cui massa complessiva a pieno carico sia superiore a 20 t, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021, conservano la loro validità fino al novantesimo giorno successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 103, commi secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020, e successive modificazioni, e quindi allo stato fino al 3 maggio 2021. Fino a tale data, i conducenti muniti di patente di categoria CE che hanno compiuto il sessantacinquesimo anno di età successivamente al 31 gennaio 2020, possono condurre autotreni, ed autoarticolati la cui massa complessiva a pieno carico sia superiore a 20 t, anche se non hanno ancora ottenuto l'attestazione della commissione medica locale (ex articolo 103, comma secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020 e successive modificazioni);

b) gli attestati rilasciati ai sensi dell'art. 115, comma secondo, lett. b), del codice della strada ai conducenti che hanno compiuto sessanta anni, per guidare autobus, autocarri, autotreni autoarticolati, autosnodati, adibiti al trasporto di persone in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021, conservano la loro validità fino a novantesimo giorno successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 103, commi secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020, e successive modi-

ficazioni, e quindi allo stato fino al 3 maggio 2021. Fino a tale data, i conducenti muniti di patente di categoria D1, D1E, D o DE che hanno compiuto il sessantesimo anno di età successivamente al 31 gennaio 2020, possono condurre autobus, autocarri, autotreni autoarticolati, autosnodati, adibiti al trasporto di persone, anche se non hanno ancora ottenuto l'attestazione della commissione medica locale (ex articolo 103, comma secondo e secondo-sexies, del decreto-legge n. 18 del 2020 e successive modificazioni);

c) i certificati medici, rilasciati dai sanitari indicati all'articolo 119 del codice della strada per essere allegati ad un'istanza di conseguimento della patente di guida, il cui termine di scadenza trimestrale (se emesso da un medico monocratico) o semestrale (se emesso da una commissione medica locale) viene in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021, conservano la loro validità fino al novantesimo giorno successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 103, commi secondo e secondo-sexies, del decreto legge n. 18 del 2020, e successive modificazioni, e quindi allo stato fino al 3 maggio 2021;

d) i permessi provvisori di guida, rilasciati ai sensi dell'articolo 59 della legge 29 giugno 2010, n. 120 o, dal 15 settembre 2020, ai sensi dell'art. 126, comma ottavo-bis, del codice della strada, ai titolari di patente di guida che devono sottoporsi ad accertamento sanitario presso le commissioni mediche locali, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021, conservano la loro validità fino al novantesimo giorno successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 103, commi secondo e secondo-sexies, del decreto legge n. 18 del 2020, e successive modificazioni, e quindi allo stato fino al 3 maggio 2021.

## La situazione generale sintetizzata attraverso un utile specchietto aggiornato alle modifiche ministeriali. In grassetto blu sono evidenziate le scadenze modificate o confermate nella circolare prot. 35018 del 4 dicembre 2020

Pratiche per autorizzazioni	In scadenza dal	Proroga validità fino a		Fonte
Foglio rosa – rilascio per esame	31/1/2020 al 31/01/2021	03/05/2021*	*sempre che, evidentemente, non siano già state rinnovate nella validità - (la proroga non vale per i fogli rosa per i quali sia già stato chiesto il riporto di teoria, n.d.r.)	Art. 103 c.2 e 2 sexies DL 18/2020 convertito in legge con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Autorizzazione ad esercitarsi alla guida rilasciata a conducenti per revisione tecnica (art. 128 del CDS)	31/1/2020 al 28/10/2020	29/10/2020		D.D. 159 del 8/6/2020
Rinnovo patente di guida rilasciata da un Paese UE diverso da Italia	01/02/2020 al 31/08/2020	Proroga di 7 mesi dalla data di scadenza su di esse indicata		Art. 3, regolamento UE 2020/698
Rinnovo patente di guida rilasciata in Italia (conferma validità)	dal 1/2/2020 al 31/08/2020	Solo per la circolazione in UE proroga di 7 mesi a partire dalla scadenza indicata	Circolazione in UE Italia compresa: sette mesi successivi alla data di scadenza	Art. 3, regolamento UE 2020/698 Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Rinnovo patente di guida rilasciata in Italia (conferma validità)	dal 31/01/2020 al 29/04/2021	solo per la circolazione in Italia, proroga fino al 30/04/2021		Art. 104 DL 18/2020, convertito in legge con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Patente nautica (solo per la navigazione in Italia)	31/01/2020 al 29/04/2021	30/04/2021		Art. 104 DL 18/2020, convertito in legge con modificazioni
Richiesta di riporto di teoria	Dal 31/01/2020 al 03/05/2021	I candidati che ne hanno titolo, il cui "foglio rosa" è stato prorogato fino al 03/05/2021, hanno a decorrere dal 04/05/2021, 2 mesi per richiedere il riporto dell'esame di teoria		Circolare MIT 35018 del 4/12/2020

Richiesta esame teoria per patente di guida (marca operativa)	Dal 31/01/2020 al 15/10/2020	13/01/21		D.D. 268 del 12 agosto 2020 Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
KA e KB rinnovo	31/01/2020 al 31/01/2021	90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) cioè fino al 03/05/2021 "sempre che, evidentemente, non siano già stati rinnovati nella validità"		Art. 103 DL 18/2020, convertito in legge con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
ADR rinnovo (per la circolazione in Italia)	31/01/2020 al 31/01/2021	90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) cioè fino al 03/05/2021		Art. 103 DL 18/2020, convertito in legge con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
ADR rinnovo (nell'ambito dell'Accordo M330 e per la circolazione internazionale)	01/03/2020 al 01/02/2021	28/02/2021	In tal caso, i documenti sono rinnovati per cinque anni a decorrere dalla data di scadenza originale se i titolari dimostrano di aver frequentato un corso di aggiornamento ai sensi dell'8.2.2.5 ADR e hanno superato l'esame di cui all'8.2.2.7 prima del 1 marzo 2021	Fonte: ACCORDO adr multilaterale M330 Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Attestato consulente ADR rinnovo (per la professione in Italia)	dal 31/01/2020 al 31/01/2021	90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) cioè fino al 03/05/2021		Art. 103 DL 18/2020, convertito in legge con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Rinnovo CQC rilasciata da Paese UE diverso da Italia	1/02/2020 al 31/08/2020	Proroga di 7 mesi a partire dalla scadenza indicata		Regolamento UE 2020/698 Circolare MIT 35018 del 4/12/2020

Rinnovo CQC rilasciata in Italia	31/01/2020 al 02/10/2020	per circolare in Italia: 90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) cioè fino al 03/05/2021 per circolare all'estero: sette mesi decorrenti dalla data di scadenza		art. 103 DL 18/2020 con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Rinnovo CQC rilasciata in Italia	03/10/2020 al 31/12/2020	7 mesi dalla data di scadenza su di esse indicata		Art. 1 della Decisione della Commissione C(2020) 5591 f Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Rinnovo CQC rilasciata in Italia	01/01/2021 al 31/01/2021	Solo per circolare in Italia: 3/5/2021		art. 103 DL 18/2020 con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Pratiche per procedimenti	Sospensione			
Richiesta esame CQC	Dal 23/02/2020 al 15/05/2020	Nella durata complessiva non si tiene conto del periodo compreso tra il 23 febbraio e il 15 maggio 2020*	*mandare avanti la data esistente di 83 giorni	Art. 103/1° del decreto-legge 18/2020, convertito in legge con modificazioni dalla legge 27/2020, e art. 37 del decreto-legge 23/2020
Richiesta esame ADR	Dal 23/02/2020 al 15/05/2020	Nella durata complessiva non si tiene conto del periodo compreso tra il 23 febbraio e il 15 maggio 2020*	*mandare avanti la data esistente di 83 giorni	Art. 103/1° del decreto-legge 18/2020, convertito in legge con modificazioni dalla legge 27/2020, e art. 37 del decreto-legge 23/2020

Richiesta esame KB	Dal 23/02/2020 al 15/05/2020	Nella durata complessiva non si tiene conto del periodo compreso tra il 23 febbraio e il 15 maggio 2020*	*mandare avanti la data esistente di 83 giorni	Art. 103/1° del decreto-legge 18/2020, convertito in legge con modificazioni dalla legge 27/2020, e art. 37 del decreto-legge 23/2020
Richiesta di revisione patente (art. 126 bis CDS) – patente di guida scaduta di oltre tre anni impone esame di revisione ovvero prova pratica di guida chiamata esperimento di guida cfr. circolare 14622 del 4 febbraio 2020	Dal 23/02/2020 al 15/05/2020	Nella durata complessiva non si tiene conto del periodo compreso tra il 23 febbraio e il 15 maggio 2020*	*mandare avanti la data esistente di 83 giorni	Art. 103/1° del decreto-legge 18/2020, convertito in legge con modificazioni dalla legge 27/2020, e art. 37 del decreto-legge 23/2020
Richiesta di revisione patente (art. 128 CDS) – esame di teoria	Dal 23/02/2020 al 15/05/2020	Nella durata complessiva non si tiene conto del periodo compreso tra il 23 febbraio e il 15 maggio 2020*	*mandare avanti la data esistente di 83 giorni	Art. 103/1° del decreto-legge 18/2020, convertito in legge con modificazioni dalla legge 27/2020, e art. 37 del decreto-legge 23/2020 Circolare MIT 16356 del 12/6/2020
Richiesta di revisione CQC (perdita di punti)	Dal 23/02/2020 al 15/05/2020	Nella durata complessiva non si tiene conto del periodo compreso tra il 23 febbraio e il 15 maggio 2020*	*mandare avanti la data esistente di 83 giorni	Art. 103/1° del decreto-legge 18/2020, convertito in legge con modificazioni dalla legge 27/2020, e art. 37 del decreto-legge 23/2020 Circolare MIT 16356 del 12/6/2020
Richiesta di ripristino CQC (con CQC scaduta da oltre due anni)	Dal 31/01/2020 al 28/10/2020	Non si tiene conto del periodo compreso tra il 31/01/2020 e il 28/10/2020. Di conseguenza, a partire dal 29 ottobre 2020 il titolare della CQC la cui scadenza ricade nel periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 28 ottobre 2020, può procedere al rinnovo della CQC stessa nei successivi 272 giorni, senza sottoporsi ad esame di ripristino		D.D. 158 dell'8 giugno 2020 Circolare MIT 16356 del 12/6/2020

Attestato per rinnovo ADR a seguito della frequenza del corso obbligatorio	Dal 31/01/2020 al 31/07/2020	90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) cioè fino al 03/05/2021		Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Altre autorizzazioni	In scadenza dal			
Certificato medico ex art. 119 CDS	31/1/2020 al 31/01/2021	90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) cioè fino al 03/05/2021		art. 103 DL 18/2020 con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Attestato rilasciato al termine del corso iniziale CQC	31/1/2020 al 31/01/2021	90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) cioè fino al 03/05/2021		art. 103 DL 18/2020 con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Permesso provvisorio di guida (permesso CML)	31/1/2020 al 31/01/2021	90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) cioè fino al 03/05/2021		art. 103 DL 18/2020 con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Attestato CML per conducenti over 65 guida autoarticolati	31/1/2020 al 31/01/2021	90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) cioè fino al 03/05/2021		art. 103 DL 18/2020 con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020
Attestato CML per conducenti over 60 guida autoarticolati	31/1/2020 al 31/01/2021	90 giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) cioè fino al 03/05/2021		art. 103 DL 18/2020 con modificazioni Circolare MIT 35018 del 4/12/2020



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

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

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

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

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

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

**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.

## Il rilievo dei sinistri stradali Strumentazioni e dotazioni tecniche indispensabili

Quotidianamente il personale che svolge servizi di polizia stradale è impegnato sulle strade per il rilievo dei sinistri stradali di diversa natura e gravità. Solitamente, la dotazione abituale prevede l'assegnazione di una valigia per il rilievo degli incidenti contenente il minimo equipaggiamento necessario.



Talvolta ahimè non è sufficiente!! Un conto è la valigia per il rilievo degli incidenti stradali usata quotidianamente dal personale in servizio di polizia stradale, un conto è una valigia contenente strumentazioni e dotazioni tecniche necessarie per eseguire rilievi più approfonditi per il rilievo di un sinistro stradale mortale, quale conseguenza alla pirateria della strada, episodi purtroppo che accadono sempre più frequentemente. In questo specifico caso il teatro del sinistro stradale è da considerarsi una vera e propria scena del crimine, a tutti gli effetti; non è un'arma a uccidere una persona ma il veicolo alla guida del quale il conducente non si ferma e si allontana senza prestare soccorso alla vittima. In determinati casi, al fine di eseguire accurati rilievi tecnici, sono indispensabili semplici utensili, come pinzette e forbici per prelevare idoneamente frammenti o ritagliare lembi di stoffe da sottoporre a successive analisi in laboratori specializzati e ancora le tabelle alfanumeriche, i gessetti e il metro estensibile, inoltre buste e appositi contenitori per prelevare e conservare

eventuali reperti (vetri, fanaleria, rami, fibre, brandelli dei vestiti, detriti di vernice, oggetti vari o altro, sia quelli appartenenti alla vittima che al presunto responsabile, ecc.). Dette dotazioni e strumentazioni sono necessarie e indispensabili per eseguire i rilievi tecnici anche in occasione di altri eventi in cui si è portati a intervenire mediante i rilievi (es. gravi infortuni domestici, infortuni sul lavoro, ecc.). **È quindi da considerarsi una dotazione supplementare a quella abitualmente utilizzata per il rilievo dei sinistri stradali di lieve entità.** In considerazione poi che dette strumentazioni, spesso, vengono utilizzate in situazioni e condizioni estreme è necessario che la valigia sia di tipo rinforzato.



La valigia porta dotazioni, consigliabile in materiale ad alta resistenza, quindi dovrà essere dotata di rinforzi angolari e di un sistema di divisori del fondo, progettati per rimanere nella propria sede anche in caso di urti laterali e capovolgimento accidentale della valigia, con diverse combinazioni modulari interne possibili che consentano di ottenere qualunque configurazione desiderata per gli oggetti o per le strumentazioni contenute. Una valigia idonea a garantire il trasporto delle strumentazioni tecniche e delle dotazioni in massima sicurezza. Passiamo ora a verificarne i principali contenuti (specificandone terminologia esatta e loro impiego), che dovranno essere collocati internamente alla valigia con appositi separatori: tabelle lettere alfabeto "A-H" decimtrate

utilizzate come indicatori per i rilievi fotografici sulla scena del crimine, con scala millimetrata per stabilire le dimensioni dell'oggetto, tabelle numerate decimate combinabili (con ulteriori tabelle aggiuntive di misura inferiore numerate 1-2-3) per identificazione dei punti da 1 a 39 (quali indicatori per i rilievi fotografici sulla scena del crimine) con scala millimetrata per stabilire le dimensioni dell'oggetto, tabelle punto d'impatto impiegate come indicatori per i rilievi fotografici sulla scena del crimine dell'esatto punto in cui i 2 o più veicoli hanno impattato, kit alfanumerici e righe autoadesivi da utilizzare nei rilievi fotografici utili per evidenziare e riportare oggetti su superfici non piane, tabelle frecce per i rilievi fotografici sulla scena del crimine per indicare la direzione delle persone/pedoni o il senso di marcia per i veicoli, tabelle orme persone/pedone quali indicatori per i rilievi fotografici sulla scena del crimine della posizione del pedone coinvolto nel sinistro o delle persone, squadre millimetriche bifacciali bianco e nero/nero e bianco da utilizzare come indicatori a squadra ad angolo retto utilizzati per i rilievi fotografici di oggetti, tracce o impronte, puntatore laser verde per la definizione di eventuali traiettorie e relativi rilievi fotografici, termometro laser a infrarossi per rilevare la temperatura di superfici o persone, contenitori sterili da utilizzare per la custodia di reperti di cui si necessita la conservazione senza la contaminazione esterna, contenitori reperti utilizzati per la custodia di reperti di cui necessita la conservazione, tamponi sterili per prelevare e conservare campioni senza contaminazione, lampada uv utilizzata per migliorare la visibilità di tracce su superfici come vetro, asfalto, cemento, pavimenti, legno, ecc., occhiali di protezione e contrasto per luce UV per la protezione dai raggi uv e il miglioramento della visibilità della traccia biologica illuminata, multimetro quale rotella metrica per la misurazione di distanze, metro laser quale misurazione laser di precisione, manometro digitale utilizzato per misurare la pressione degli pneumatici, pastelli industriali per marcare e tracciare su superfici anche bagnate, pennarelli vetro grafici per marcare e tracciare su superfici come vetro, piastrelle, sacchetti reperti in carta e polietilene con busta antieffrazione monouso numerabile e personalizzata per il reperimento di prove, oggetti e reperti, guanti in nitrile non talcati, mascherine, calzari, tuta in tyvec utilizzati per preservare la scena del crimine, pinzette monouso sterili per il prelievo di campioni, telo chirurgico utilizzato per appoggiare utensili oppure oggetti vari, nastro bicolore polizia locale utilizzato per delimitare aree della scena del crimine, copricapo (cuffie) per preservare la scena del crimine, bisturi quale strumento utilizzato per l'incisione, forbici per il taglio e la campionatura di

reperti, angolari decimetrati adesivi quali indicatori ad angolo retto utilizzato per i rilievi fotografici di oggetti, tracce o impronte, bindella quale rotella metrica per misurazioni di distanze tra oggetti, guanti anti taglio da utilizzare alla presenza di oggetti a taglio, corda e piombini per sigillare particolari contenitori, telo multiuso, astuccio rilievi incidenti in nylon plastificato di colore blu con banda rifrangente, per eseguire rilevazioni varie, contenente carta bianca, carta millimetrata, normografo, righello, calcolatrice, penne e matite, gomme per cancellare. Infine nella valigia in apposito contenitore dovrà essere presente una check list o meglio un registro di carico e scarico (un registro con riepilogo e nr. pezzi contenuti) per ricollocare gli strumenti utilizzati a termine giornata lavorativa. **La revisione costante delle dotazioni strumentali del veicolo di servizio di una pattuglia del pronto intervento, consigliabile giornaliera a inizio e fine turno, secondo il mio punto di vista, rappresenta un passaggio fondamentale, obbligatorio e di routine.**

**ALCUNE DELLE DOTAZIONI NECESSARIE**





In appositi contenitori separati dovranno essere disponibili:

➤ Una macchina fotografica e una videocamera per i rilievi fotografici e videografici, con tutte le relative dotazioni tecniche necessarie.



Legenda:

- 1 Camera Reflex o Bridge
- 2 Lenti ausiliarie (grandangolo, normale con macro, teleobiettivo)
- 3 Flash esterno
- 4 Cavalletto (a tripode) per fotocamera e videocamera
- 5 Comando remoto camera
- 6 Memorie ausiliarie con lettore di schede
- 7 Batterie ausiliarie e caricabatterie per camera, flash, telecomandi
- 8 Filtri di protezione lenti
- 9 Kit pulizia lenti e sensore
- 10 Borsa o zaino
- 11 Buste di plastica anti-pioggia per apparecchiature
- 12 Manuali di istruzioni delle apparecchiature
13. Videocamera digitale con supporto per illuminatore ausiliario
14. Illuminatore a led ausiliario

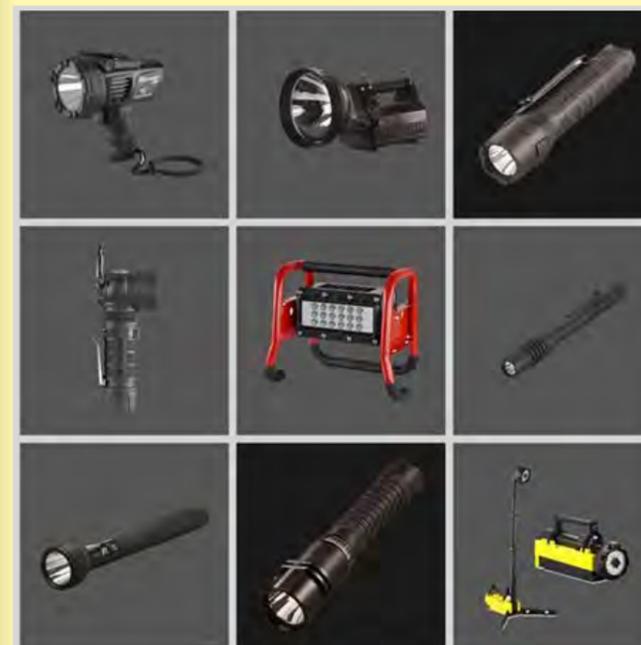
➤ Lo strumento portatile di rilevazione delle radiazioni (al fine di garantire la sicurezza degli operatori, della cittadinanza e dei presenti sul luogo del sinistro stradale nel caso in cui nel sinistro stradale fossero coinvolti veicoli adibiti al trasporto merci pericolose radioattive ADR, oppure alla sola presenza di presunte sostanze nocive).



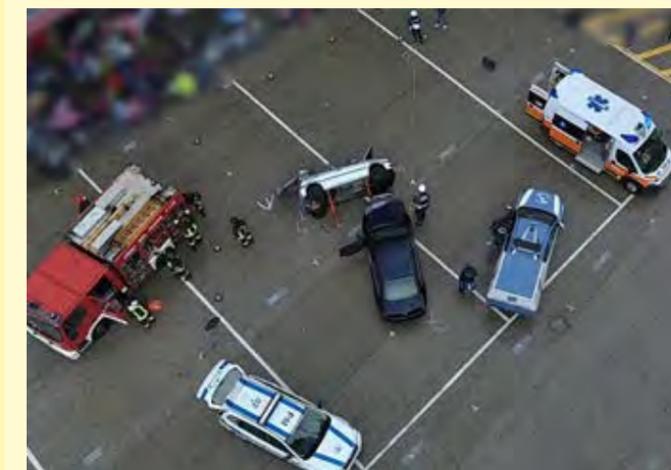
➤ L'attrezzatura per illuminazione speciale (torre faro), laddove durante i rilievi vi fosse insufficiente luminosità.



➤ Kit lampade varie



➤ Un drone (per le riprese video-fotografiche dell'intera area del sinistro stradale)



➤ Lampade uv con idonei occhiali di protezione (le onde ultraviolette reagiscono con una varietà di composti - tra cui vitamine del gruppo B, clorofilla e chinino, sangue, urina, saliva e sperma) che fanno brillare le loro molecole in blu, verde e altri colori. Alcune lunghezze d'onda visibili e infrarosse permettono di evidenziare altre tracce biologiche, facilitando la ricerca di prove importanti.





Gerardo Puopolo, vice questore della Polizia di Stato, a.r. alla questura di Palermo assegnato alle "volanti" e poi alla squadra mobile, ha fondato e diretto la squadra antiscippo-antirapina "falchi", mentre a quella di Avellino ha diretto la squadra mobile, l'ufficio personale, la divisione amministrativa, la divisione anticrimine. È stato dirigente del commissariato della Polizia di Stato di Lauro.

## Proteggiamo chi ci protegge: il BURNOUT nelle forze dell'ordine

Con il termine anglosassone "Burn out" (letteralmente significa "bruciato", "esaurato" o "scoppiato") si intende una sindrome derivante da stress cronico, associato al contesto lavorativo, che non si riesce a gestire adeguatamente.

Essa è caratterizzata da una serie di fenomeni di affaticamento, delusione e logoramento psico-fisico che sfociano in prostrazione quotidiana e disinteresse per la propria attività professionale.

Le categorie più a rischio sono le professioni considerate "Help profession", cioè le professioni preposte alla sicurezza pubblica, alla gestione delle emergenze, all'aiuto, alla cura ed assistenza dei cittadini, quali infermieri, medici, insegnanti, vigili del fuoco, forze dell'ordine, etc., dove il contatto quotidiano con le sofferenze fisiche ed emotive delle persone mette a dura prova la serenità dell'operatore.

Nelle professioni di aiuto, infatti, oltre alle competenze tecniche, è richiesto un rapporto emotivo con le persone, fattore che risulta fondamentale nello svolgimento dell'attività lavorativa. In queste professioni la pressione emozionale derivante dallo stretto contatto con la gente è una componente costante dell'attività lavorativa quotidiana.

Il personale delle forze dell'ordine, seppur con diverse fisionomie, è fortemente interessato a questo fenomeno.

Le riflessioni personali che mi appresto ad esporre, lungi dall'aver una pretesa scientifica, essendo io privo di qualsiasi titolo in merito, vogliono essere, invece, con il taglio dell'esperienza vissuta, un contributo per far giungere agli Organismi Istituzionali preposti, il "grido di dolore" che da troppo tempo si leva inascoltato da parte di uomini e donne che hanno scelto di dedicare la propria vita alla protezione dei cittadini e che, proprio per questo, meritano di essere altrettanto protetti dalle Istituzioni.

Negli ultimi decenni sono stati realizzati numerosi studi sul burnout in diversi gruppi lavorativi quali insegnanti, infermieri, medici, operatori sociali, etc.; gli studi relativi alle Forze dell'Ordine italiane, invece, anche a causa del continuo ridimensionamento

delle risorse destinate al comparto sicurezza, purtroppo, sono scarsi e condotti su un numero alquanto limitato di operatori.

Eppure il servizio delle FF OO non può essere classificato solo come helping profession: se gli operatori sociali e sanitari hanno al centro della loro attività l'essere umano nelle varie sfaccettature dei suoi bisogni psico-fisici, il lavoro degli uomini in divisa è una professione che coinvolge aspetti emotivi più variegati e profondi, perchè non è basato esclusivamente sul rispetto delle leggi, sul contenimento dell'ordine pubblico e sull'aspetto sanzionatorio. Non dimentichiamo quanti Poliziotti e Carabinieri, agenti della Polizia Locale, sono quotidianamente chiamati a svolgere compiti dal forte impatto emozionale: conflitti a fuoco - omicidi - suicidi - incidenti stradali - risse ed episodi in cui restano coinvolti i propri colleghi in azioni nelle quali il prezzo da pagare è spesso anche la propria vita. Tutto ciò rende la sua identità personale e sociale più complessa e articolata rispetto alle altre categorie citate.

Alcuni studi hanno indagato gli aspetti positivi e negativi del lavoro del Comparto Sicurezza nella percezione dei stessi operatori. Tra gli aspetti positivi più citati risultano il contatto con i cittadini e il fatto di lavorare fra le persone, la percezione essere di aiuto e utili per la società, la cooperazione con i colleghi, la libertà/responsabilità, la sicurezza del posto di lavoro.

Tra gli aspetti negativi vengono citati l'orario di lavoro inadeguato, lo stipendio insoddisfacente, spesso rapporti difficili con colleghi e superiori, a volte con i magistrati, o gli avvocati. Le trasformazioni intervenute, inoltre, ben lungi dal portare maggiore gratificazione, hanno visto sempre più ridimensionare il ruolo sociale: si pensi all'attuale codice di procedura penale che di fatto ha spogliato le forze dell'ordine di quella che era la vocazione principale, cioè l'investigazione.

Va anche detto che dalle ricerche si evince un quadro ancora più complesso: le stesse caratteristiche possono essere percepite come soddisfacenti o insoddisfa-

centi a seconda dei casi e anche gli eventi drammatici tipici del lavoro del tutore dell'ordine, quando accadono, possono essere esperiti anche come effetti positivi da quegli agenti che amano l'eccitamento connesso al loro lavoro.

Gli studiosi del settore ci dicono che lo stress è la risposta fisiologica ed emotiva agli eventi che ci coinvolgono nell'attività lavorativa, essa può essere positiva o negativa a seconda del tipo di evento, delle conseguenze che innesca e delle risposte reattive che impone per essere affrontata e superata.

Si parla di Eustress (stress positivo) quando la condizione che ci mette sotto pressione, si rivela utile per rafforzare la nostra volontà, per motivarci, per spronarci a fare qualcosa o fare di meglio rispetto al nostro solito, essa ci permette maggiore concentrazione per massimizzare il risultato; il Distress (stress negativo), invece interviene quando tale condizione ci crea difficoltà, ritardi e complicazioni, le nostre risposte perdono di efficacia, di concentrazione, di efficienza, nascono nervosismo, ansia e disagio che se non risolti possono anche innescare una condizione depressiva.

La reazione agli eventi, quindi, non è sempre uguale per ogni individuo, ma varia a seconda del carattere della persona, delle condizioni fisiche, del contesto ambientale in cui tutto avviene, dalle capacità del soggetto di resistere alle tensioni e frustrazioni.

Gli agenti delle forze di polizia sarebbero, quindi, una categoria a forte rischio di stress lavorativo, le cui conseguenze possono essere spesso riscontrabili in fattori come: alto tasso di divorzi - alcolismo - depressione - problemi di salute cronica ed in casi estremi il suicidio.

Altri fattori stressanti e destabilizzanti che possono avere ripercussioni sulla qualità del lavoro svolto e sull'approccio che l'operatore ha nei riguardi del lavoro, sono: i turni di lavoro, l'alternanza fra turni diurni e notturni che provocano disturbi del sonno, unito a fatica cronica, disturbi psicosomatici e spesso disturbi coronarici.

C'è una questione drammatica di cui si parla pochissimo ma che riguarda da vicino la collettività e i cittadini perchè ha a che fare con la più generale "percezione della sicurezza", una delle basi della convivenza sociale: l'Italia ha un triste record fra i pesi occidentali, quello dei suicidi tra le Forze dell'Ordine.

Il tasso di incidenza dei casi di suicidio tra le forze dell'ordine negli ultimi dieci anni è raddoppiato rispetto alla popolazione civile. Un dramma che fa dei suicidi la prima causa di morte fra gli agenti in

servizio, più delle vittime dei conflitti a fuoco o degli infortuni sul lavoro.

Una mattanza silenziosa che viene sottaciuta per una serie di ragioni che non sta a me analizzare, ma su cui pare si stia alzando il velo di silenzio e omertà che negli anni hanno accompagnato il triste fenomeno. Ai poliziotti che si sono tolti la vita, vanno aggiunti quelli che sono stati uccisi in conflitti a fuoco con la criminalità, le vittime di infortuni sul lavoro, ad esempio rimasti investiti mentre si rilevava un incidente stradale, e le cosiddette vittime del dovere, ovvero quegli agenti e funzionari rimasti uccisi in interventi a rischio, come il folle che fa esplodere l'appartamento con il gas, o, come la cronaca più recente ci riporta, il sommozzatore che ha perso la vita nella ricerca del corpo di una donna vittima di omicidio.

Il suicidio è, quindi, la principale causa di morte di agenti in servizio.

Così scriveva in una lettera al Capo della Polizia il segretario di un importante sindacato: "L'anno in corso ci vede primeggiare nell'unica classifica tra le Forze dell'Ordine in cui vorremmo arrivare ultimi: quella dei suicidi di poliziotti".

Purtroppo, quando si parla di suicidi tra le Forze dell'ordine, si entra in un campo minato, nel quale molti sono gli ostacoli che vanno ad impedire una seria e proficua discussione in merito.

Alcuni di questi "ostacoli" sono stati analizzati in alcuni autorevoli studi.

I ricercatori hanno evidenziato come il nostro paese soffra purtroppo di un arretramento notevole sul tema del disagio psicologico fra gli agenti o i militari in genere, mentre in altri paesi avanzati si stanno sperimentando forme di assistenza come pool di psicologi che intervengono addirittura assieme ai poliziotti sulle scene degli episodi più cruenti.

Vi sarebbe, alla base di tale difficoltà, un rifiuto tradizionale e ancora generalizzato del supporto psicologico che, come detto, sarebbe visto dalla cultura "machista" dominante talvolta tra gli agenti, come un insopportabile punto di debolezza individuale da nascondere agli occhi dei colleghi e dei superiori. La paura di molti poliziotti, carabinieri, agenti è quella di venire isolati, "marchiati", una paura che li spinge al silenzio piuttosto che alla ricerca di un aiuto per la propria sofferenza psicofisica.

Il risultato, è che "se sto male me lo tengo dentro". Secondo gli esperti la questione per cominciare a risolvere questo dramma è quella di considerare le sofferenze degli agenti non come un problema individuale e per questo da ignorare ufficialmente, ma come una questione professionale a tutti gli effetti,

del tutto inerente al tipo di lavoro e di mansioni svolte.

I dati sui decessi degli appartenenti alle forze dell'ordine sono inquietanti: se la media di suicidi per la popolazione italiana è mediamente di 5 per centomila abitanti, per i tutori dell'ordine quasi raddoppia, arrivando al 9,8.

La maggior parte dei suicidi di poliziotti o appartenenti alle forze armate avviene con l'arma di servizio. Ma un'arma nelle mani di una persona che soffre psichicamente può trasformarsi in un pericolo mortale non solo per lui. Un agente che è vittima di stress sul lavoro non è un agente che può garantire la massima efficienza, e ciò può riverberarsi anche sul suo lavoro a contatto con i cittadini.

Da uno studio abbastanza recente emerge, inoltre, che «fra le forze di polizia l'incidenza dei suicidi con armi di ordinanza è superiore alla media della popolazione nazionale anche nel confronto con le altre categorie di addetti a servizi armati, sia nazionali che esteri». Per i casi accertati la spiegazione del gesto è per il 43% "ignota", mentre nel 17% risulta legata a questioni sentimentali, e poi via via a forme di depressione, malattie di congiunti, separazioni, etc.

È di pochi mesi fa la lettera di dimissioni di un agente di Polizia, umiliato dal fatto che tutti gli sforzi fatti per compiere il bene della collettività vengano sempre disillusi dalla magistratura e dal governo che non riesce a dimostrare fattivamente la grande importanza che hanno le FF.OO. nel nostro Paese.

Un esempio sconvolgente di quanto si sta esponendo è il fatto verificatosi all'indomani della strage causata dall'attentato ferroviario del 23/12/1984 al treno rapido 104 Napoli-Milano, avvenuto nella galleria S. Benedetto Val di Sambro-Vernio del tratto Firenze-Bologna; un giovane Ispettore della Polizia di Stato in servizio presso la Scuola Polfer di Bologna, dopo aver prestato attività di soccorso per lunghe ore in quello scenario a dir poco sconvolgente, rientrato in caserma si tolse la vita con un colpo di pistola lasciando questo biglietto: "Non riesco più a concepire di vivere in un mondo assurdo. Questa è una società maledetta. Vi chiedo scusa. So benissimo che il dolore che vi do è molto grande, ma mi mancano le forze per continuare a vivere. Però voglio che voi tutti continuiate a vivere la vita, che in fondo è molto bella".

L'operatore della Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Polizia Locale, etc, ha un ruolo attivo nella società, è visto come persona integra ed imperturbabile capace di sostenere sulle proprie spalle la maggior parte del-

le problematiche della popolazione.

Un poliziotto della Stradale, ed esempio, quando interviene per gestire un incidente sa già in cuor suo cosa lo attende, se il sinistro è con esito mortale ha dovuto "rimuovere il cuore ed attaccare il robot".

Non è questione di cinismo ma di sopravvivenza, è la barriera contro il dolore. Arrivare a casa a notte fonda e vedere i figli dormire tranquilli, dopo magari aver visto bambini della stessa età riversi su strada privi di vita o con attaccati diversi tubi, rinforza la protezione. E se non ci fosse una famiglia a sostegno del dolore? Lo stesso capita dopo un intervento su una rapina o un omicidio. Sebbene solitamente l'operatore in emergenza sviluppi una soglia di tolleranza elevata nei confronti di situazioni che, occasionalmente o cronicamente, possono mettere a repentaglio il suo equilibrio psicologico, il rischio di essere seriamente coinvolto nelle esperienze traumatiche delle persone che soccorre deve essere tenuto sempre in seria considerazione.

L'angoscia che si prova in queste situazioni è molto forte e si accumula: come detto è raro che l'operatore delle FF.OO. si sfoghi con mogli o mariti, per non coinvolgere i propri affetti nel tragico quotidiano che gli tocca vedere.

La sua forza, però, può anche vacillare se non trova una valvola di sfogo.

Sempre per rimanere nello specifico ambito, ad un agente della Polizia Locale, ad esempio, tocca sempre più spesso "litigare" con gli utenti stressati dalla fretta e dalla morsa economica e questo fa sì che la gente veda nell'operatore un aguzzino che gli tocca il portafogli, piuttosto che un operatore che garantisce l'ordine e la sicurezza pubblica anche elevando contravvenzioni. Gli insulti che vengono rivolti, per strada o allo stadio e nelle piazze feriscono e si accumulano.

Anche gli operatori della sicurezza, tra l'altro, sono colpiti dalla crisi economica, con l'aggravante di fare un lavoro che necessita dell'unicità e dell'abnegazione: si fanno straordinari sapendo che spesso non verranno pagati, si mettono propri soldi togliendoli alla famiglia per anticipare spese di trasferte ed altro. Tra colleghi è molto difficile riuscire a sfogarsi, perché non si vuole ascoltare il disagio altrui che potrebbe farci pensare al proprio, e nelle amministrazioni non ci sono delle strutture adeguate che permettono una semplice "chiacchierata" senza rischiare di perdere "pistola e tesserino" e con essi lo stipendio o parte di esso.

Come dicevo all'inizio, le mie considerazioni si basano soprattutto sulla mia esperienza professionale

vissuta quale funzionario della Polizia di Stato: la mia vita professionale si è dispiegata in maniera altrettanto marcata lungo la direttrice del binomio distress/eustress

Nel 1975, quale vincitore di concorso per l'accesso all'Accademia del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza (poi divenuta Polizia di Stato) mi trovai subito proiettato in un mondo che non ammetteva "i deboli".

La Polizia allora era un corpo militare (solo nel 1981, con la riforma assumerà una veste "civile") e l'Accademia era caratterizzata da un militarismo inutilmente asfissiante (ci veniva detto che questo serviva a renderci più forti nel sopportare il peso del servizio che ci apprestavamo ad intraprendere). Tuttavia, a fronte di studi intensivi a carattere universitari imperavano una gerarchia fredda e rigida, carichi di lavori addestrativi esasperanti ed un "nonismo" (si chiamava cappellonaggio) rude, offensivo, gratuito e senza regole.

Diversi colleghi abbandonarono il corso perché incapaci di resistere a tanto inutile stress; un collega, in permesso settimanale, si suicidò presso la sua abitazione. Si vociferò già allora che problemi personali erano stati acuiti dal forte stress che si subiva durante il corso in Accademia.

Anche io arrivai molto vicino alla decisione di lasciare: fu il forte senso della sfida con me stesso ed il fatto che stavo intraprendendo esattamente la professione che fin da piccolo avevo sempre sognato: fu l'idea forte di essere di aiuto della società e dei più deboli, combattere le ingiustizie e l'illegalità, a farmi continuare.

Nel 1979, al termine del corso quadriennale dell'Accademia, su mia scelta (in parte condizionata), fui assegnato alla Questura di Palermo, dove giunsi a pochi giorni dalla uccisione del Dirigente della Squadra Mobile Dr. Boris Giuliano. In quel periodo aleggiava un profondo senso di impotenza e smarrimento.

L'esperienza palermitana mi ha segnato fortemente dal punto di vista umano e professionale. La solitudine nella quale si trovavano ad agire gli uomini delle istituzioni che combattevano la mafia (magistrati, forze dell'ordine, etc) è stata lo sfondo sul quale si è diramata la mia attività di poliziotto.

Solitudine rispetto alle istituzioni, solitudine rispetto alla c.d. "società civile" (non fecero molto scalpore nella società civile i ripetuti riferimenti alla mafia che "dava lavoro").

A fronte di importanti successi nella lotta alla mafia, le morti drammatiche di magistrati, colleghi, con i

quali avevi magari cenato il giorno prima, comportavano un profondo senso di malessere che si riverberava non solo sulla vita professionale ma anche in quella privata, nel tempo già ristretto che si dedicava agli affetti familiari.

Ancora più drammatica era la constatazione che le persone trucidate dalla mafia erano morte invano e dimenticate presto.

Che fare allora?

Certo, la soluzione non è delle più semplici.

Per quanto attiene le iniziative messe in atto per il perseguimento di un certo benessere psicologico e fisico degli operatori, va detto che è stata proposta da più parti la realizzazione di alcuni progetti formativi sulla salute mentale del personale e la formazione del personale sanitario in materia di gestione delle problematiche psichiche e ancora la formazione del personale in materia di gestione dello stress, l'istituzione di una rete di personale sanitario particolarmente qualificato in materia di salute mentale che sia di riferimento per gli operatori sul territorio, l'attivazione, mediante apposite convenzioni con i vari ordini regionali degli psicologi, di una capillare rete di assistenza attraverso la quale i dipendenti possano ricevere l'eventuale necessario supporto.

Provvedimenti certamente utili, ma che in larga parte sono rimasti inattuati fino ad oggi.

Questo perché nel nostro paese, purtroppo, manca completamente la cultura del benessere mentale e vacilla addirittura anche la fiducia nei medici. Il sentimento comune è che lo psicologo sia per i "pazzi". In questo modo, la visita psicologica viene vista come lo strumento per fermare "gli scoppiati" prima che colpiscano.

A mio modesto avviso, invece, è necessario una decisa svolta culturale ed organizzativa, partendo dal D.Lgs. 81/08 (anche detto "Testo Unico" di salute e sicurezza sul lavoro).

Questa norma introduce alcuni obblighi da parte del Datore di Lavoro come l'attivazione della Sorveglianza Sanitaria con l'obiettivo di valutare le condizioni psicofisiche del singolo lavoratore e di monitorarne l'andamento nel tempo per determinare l'impatto di eventuali rischi presenti sul lavoro, onde avere un quadro costante dell'idoneità psicofisica di ciascun lavoratore, in relazione ai fattori di rischio professionali e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa.

Bisognerebbe, quindi, prevedere, per tutti i tutori dell'ordine, visite obbligatorie periodiche fisiche e psichiche facendo così maturare tra gli operatori la consapevolezza che la visita psicologica serve ad assi-

curare le condizioni di benessere fisico e psichico, ad aiutare l'equilibrio mentale necessario a tutti, imparando a conquistare la libertà di parlare apertamente dei problemi.

Il rapporto con il medico e, quindi, con lo psicologo, deve diventare una "consuetudine", una chiacchierata con "l'amico di cui ti fidi" e del quale senti di essere "ascoltato e capito" e non un incontro da cui fuggire a tutti i costi per non essere negativamente etichettato e danneggiato.

**Antonino Borzumati**



Borzumati Antonino Dirigente della Polizia Locale e Vice Segretario generale responsabile della trasparenza e anticorruzione del comune di Cinisello Balsamo; ha collaborato come giornalista pubblicista per alcune riviste edita da Aci/Mondadori. Perito e consulente tecnico in infortunistica stradale e Direttore responsabile della rivista "Il giornale della Polizia locale".

### L'utilizzo della targa prova e i provvedimenti di revisione, in linea con le direttive europee.

Un veicolo già immatricolato, per circolare con l'apposizione della targa di prova, dovrebbe avere la copertura assicurativa e la revisione periodica. E' la restrittiva interpretazione giurisprudenziale della Suprema Corte, che ha creato proteste e malcontenti, soprattutto nel mondo dell'autoriparazione.

Circolare con un veicolo già immatricolato privo di assicurazione e/o di revisione, seppur con l'applicazione della targa prova e della relativa autorizzazione a bordo del mezzo, con la recente interpretazione giurisprudenziale ricorrono le seguenti violazioni:

a) 193/2 CdS - Circolazione con veicolo privo di copertura assicurativa.

b) 80/14 CdS - Circolazione con veicolo senza la prescritta revisione.

Detto assunto, lo ha stabilito la Corte di Cassazione civile sez.III, con l'ordinanza del 14 dicembre 2020, n.28433 e la sentenza, sempre della Cassazione sez. III, civile, del 25/8/2020 n. 17665, per ciò che riguarda la copertura assicurativa e per quanto riguarda l'omessa revisione, la Cassazione sez. II, civile, 4 agosto 2016, n. 16310. In particolare, con la recente sentenza n.28433/2020, l'uso della targa prova non copre le omissioni se il veicolo è già immatricolato.

Con la recente sentenza della Suprema Corte, torna così d'attualità un problema che riguarda le imprese del settore autoriparazione, per la messa in prova su strada di veicoli già immatricolati ma privi di assicurazione o di revisione e si mettono in discussione anche le direttive del Ministero dell'Interno.

La circolare del Ministero dell'Interno del 30/03/2018, unitamente a quella del 30/05/2018, in forza dei poteri di coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati, ex art. 11.3 C.d.S., richiama la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. VI civile, n. 26074 del 20.11.2013, per emanare direttive. Gli ermellini avevano rigettato un ricorso per una sanzione ad un veicolo che esponeva la targa prova ma non era assicurato e, a fronte di un diverso orientamento espresso dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, recependo

l'intendimento della Suprema Corte, sebbene non a sezioni unite, rammenta che la regolamentazione ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 24.11.2001, n. 474, che ha abrogato in commi 1 e 2 dell'art. 98 del C.d.S., non da esimenti per la circolazione dei veicoli immatricolati privi di revisione e di copertura assicurativa, pur avendo apposta la targa prova e con relativa autorizzazione a bordo.

Il Ministero dell'Interno, per risolvere la questione divenuta pregnante per le categorie artigianali, il 30/05/2018, invia una nuova circolare alle prefetture e ai compartimenti della polizia stradale, pubblicata anche sul sito dell'ASAPS (portale della sicurezza stradale), dando indirizzi tendenti a non applicare sanzioni ai veicoli già immatricolati con esposta la targa di prova, anche se privi di assicurazione o revisione. Detto indirizzo interpretativo, in fondo conforme alla nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, prot. 4699/M363, del 4.2.2004, tende a prendere tempo sulla possibilità di riconoscere l'utilizzo della targa prova apposta anche sui veicoli immatricolati. Detto indirizzo, secondo il Ministero, dovrebbe rimanere valido fino a quando la situazione non verrà chiarita dal Consiglio di Stato, a cui nel frattempo era stata sottoposta la problematica per un parere che, a tutt'oggi, risulta inevaso.

Di fatto, per primo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva fornito un positivo riscontro alle richieste degli autoriparatori, al fine di mantenere un regime applicativo favorevole all'utilizzo della targa prova, regolamentato dal d.P.R. n. 474/2001. richiamando la prassi prevalente, lasciava intendere che la copertura dell'assicurazione della targa prova, assolveva il rischio della circolazione. In particolare e a tal riguardo, la categoria degli autoriparatori era rimasta rassicurata dalla lettura della circolare, rispetto a possibili effetti restrittivi enunciati nelle sentenze della Suprema corte (Cass. Civ., sez. II, 4 agosto 2016, n. 16310 e Cass. Civ. Sez. VI, n. 26074 del 20.11.2013 ).

Il caso discusso dagli ermellini ed enunciato nella sentenza n.16310/2016, riguardava la messa in circolazione di un autocarro non revisionato, sul quale era stata ap-

plicata la targa prova. Il proprietario del mezzo aveva visto rigettare il proprio ricorso sia dal giudice di pace che dal tribunale dell'Aquila, tanto che aveva proposto ricorso alla Corte di Cassazione, deducendo, quale unico motivo, la violazione o falsa applicazione degli artt. 80 e 98 C.d.S., in relazione al D.P.R. n. 474 del 2001. In conclusione, secondo i giudici di legittimità, la sanzione applicata era conforme alla norma di legge e per conseguenza veniva definitivamente rigettato il ricorso.

Il ricorrente, a supporto del proprio assunto, aveva prodotto un conforme parere del 15 marzo 2006 della Direzione Generale per la Motorizzazione del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture. La ratio della circolare ministeriale in pratica assentiva la possibilità agli esercenti di officine di riparazione a circolare con veicoli muniti di targhe di prova per sottoporli a prove tecniche (da individuare nella necessità di permettere all'autoriparatore di verificare l'entità dei malfunzionamenti e l'efficienza degli interventi effettuati), riconoscendo a tali soggetti la possibilità di apporre la targa di prova a veicoli anche con revisione scaduta.

In realtà, la disciplina della circolazione con targa di prova non contiene una deroga al disposto dell'articolo 80, comma 14, C.d.S. che sanziona "chiunque circola con un veicolo che non sia stato presentato alla prescritta revisione". Al riguardo è sufficiente rilevare che l'art. 1 del D.P.R. n. 474 del 2001, solleva i soggetti appartenenti alle categorie tassativamente elencate nelle lettere a, b), c) e d) del primo comma, purché espressamente autorizzati alla circolazione di prova, dall'obbligo di munire della carta di circolazione i veicoli che circolano su strada per ragioni tassativamente elencate nella prima parte del primo comma (esigenze connesse con prove tecniche, sperimentali o costruttive, dimostrazioni o trasferimenti, anche per ragioni di vendita o di allestimento). La disposizione in esame, dunque, prevede che la circolazione in prova possa avvenire, per le specifiche finalità sopra menzionate e ad opera dei soggetti rientranti nelle suddette categorie, individualmente autorizzati:

- con veicoli non ancora immatricolati e, pertanto, privi di carta di circolazione; ciò in deroga al disposto degli artt. 93, 110 e 114 C.d.S.;

- con veicoli sui quali siano stati applicati sistemi o dispositivi di equipaggiamento che rendano necessario l'aggiornamento della carta di circolazione ai sensi dell'art. 236 reg. att. C.d.S.; ciò in deroga al disposto dell'art. 78 C.d.S.; quest'ultima deroga, non formulata espressamente nel testo dell'art. 1 del D.P.R. n. 474 del 2001, risulta implicita nella previsione di tale articolo, comma 1, lett. c), la quale inserisce nell'elenco delle categorie di soggetti che possono essere autorizzati alla

circolazione in prova "le fabbriche costruttrici di sistemi o dispositivi di equipaggiamento di veicoli a motore e di rimorchi qualora l'applicazione di tali sistemi o dispositivi costituisca motivo di aggiornamento della carta di circolazione ai sensi del cit. art. 236 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, e successive modificazioni, i loro rappresentanti, concessionari; commissionari e agenti di vendita, i commercianti autorizzati di veicoli allestiti con tali sistemi o dispositivi di equipaggiamento".

L'esegesi dell'art. 1 del D.P.R. n. 474 del 2001, consente dunque di concludere che la circolazione in prova può avvenire in deroga al disposto degli artt. 78, 93, 110 e 114 c.d.s., ma non in deroga al disposto dell'art. 80 C.d.S., il quale vieta la circolazione con veicoli che non siano stati presentati alla prescritta revisione.

Il richiamato art. 1 del D.P.R. n. 474 del 2001, in buona sostanza, non contiene alcun riferimento a ipotetiche esenzioni al divieto circolare con un veicolo che non sia stato presentato alla prescritta revisione. Sotto il profilo teleologico, è sufficiente rilevare che la ratio della disposizione che autorizza (anche) gli esercenti di officine di riparazione a circolare con veicoli muniti di targhe di prova per sottoporli a prove tecniche, va individuata nella necessità di permettere all'autoriparatore di eseguire prove su strada, onde verificare l'entità dei malfunzionamenti su cui gli sia stato richiesto di intervenire e l'efficienza degli interventi da lui effettuati. Tale ratio legis non tocca il tema della revisione periodica obbligatoria, perché anche un veicolo regolarmente revisionato può presentare malfunzionamenti la cui riparazione richieda l'effettuazione di prove tecniche su strada, e, per converso, una volta che un veicolo sia stato portato alla revisione, l'eventuale circolazione che il riparatore debba effettuare con tale veicolo per svolgere le prescritte verifiche o per controllare l'efficacia degli interventi manutentivi effettuati, risulterà non in contrasto con il disposto dell'art. 80 C.d.S., appunto perché effettuata con un veicolo "presentato alla prescritta revisione". In buona sostanza, l'assunto che identifica la possibilità di circolare con un veicolo non munito di carta di circolazione, non si identifica con quello di circolare con un veicolo privo della prescritta revisione, concetto poi fatto proprio dalla Direzione Generale per la Motorizzazione del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture prot. 4699/M363 del 4.2.2004.

#### Conclusioni

**Secondo l'ordinanza della Cassazione del 14 dicembre 2020, n.28433 la targa prova costituisce una deroga e, sostanzialmente "sana" la mancanza di carta di circolazione ed anche l'immatricolazione, ma non "sana", né la mancanza di revisione (decisione della**

**Cassazione Civile Sezione II n. 16310/2016) né l'uso per competizioni sportive al di fuori dell'ambito in cui tale circolazione è consentita (decisione della Cassazione Civile Sez. II, n. 10868 del 07/05/2018).**

**In entrambi i casi, il presupposto per essere utilizzata la targa di prova in modo corretto, è che venga utilizzata su un veicolo per il quale non sia stata ancora rilasciata la carta di circolazione. In buona sostanza, rappresenta in definitiva una deroga alla previa immatricolazione e alla documentazione propedeutica alla "messa in circolazione". La Cassazione conclude specificando che "se la targa di prova presuppone l'autorizzazione ministeriale, e se quest'ultima può essere concessa solo per i veicoli privi di carta di circolazione, ne consegue che l'apposizione della targa di prova sui veicoli già targati è una prassi che non trova riscontro nella disciplina di settore. Per conseguenza, dei danni derivanti dalla circolazione del veicolo già targato, che circoli con targa prova, deve rispondere ove ne ricorrano i presupposti, solo l'assicuratore del veicolo e non quello della targa di prova. In questi casi, il danno si riverbera sul proprietario del veicolo che si vede penalizzato senza colpa per l'aggravio dei costi assicurativi in caso di colpa del conducente che utilizza la targa di prova.**

**Per tali motivi, per consacrare l'uso della targa prova anche agli autoriparatori, durante la verifica di idoneità del veicolo dopo un intervento di riparazione, è stata presentata nel 2019 una proposta di legge che ha ad oggetto: "Disposizioni in materia di circolazione di prova dei veicoli A.C. 1365 Dossier n. 97 - Schede di lettura 13 febbraio 2019". Detta proposta consta di due articoli ed è diretta a far sì che il Governo modifichi il D.P.R. 24 novembre 2001, n. 474 che, regolamentando il procedimento di autorizzazione alla circolazione di prova dei veicoli, ha sostituito la disciplina della circolazione di prova, in precedenza contenuta nell'art. 98 del Codice della Strada, con tutte le criticità applicative illustrate.**



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

## Gli impianti di videosorveglianza, le fototrappole, le body cam sono illegali e da sanzionare se manca la valutazione d'impatto sul trattamento dei dati

**ABSTRACT:** La videosorveglianza, le fototrappole e body cam si stanno diffondendo ovunque, nei piccoli comuni come nelle città metropolitane, eppure esse sono tra le attività specificatamente soggette all'obbligo della preventiva redazione della valutazione d'impatto sulla protezione dei dati o DPIA (Data Privacy Impact Assessment). Tuttavia in molti casi questo obbligo è assolto in maniera meramente formale o addirittura omesso nonostante sia punito, senza alcun trattamento di favore per gli enti pubblici, con sanzioni sino a 10 milioni di euro, importi in grado di determinare il dissesto finanziario per qualsiasi ente.

**KEYWORDS:** #privacy #GDPR #valutazioneD'impatto #dpia #pia #trattamentodati personali #DPO #DataProtectionOfficer #RPD #responsabileprotezionedati #PoliziaGiudiziaria #PoliziaAmministrativa #MassimilianoMancini #EspertiUPLI #UPLI #UnionePoliziaLocaleItaliana

### INDICE

Premessa 1; Cos'è la valutazione d'impatto 2; Quando sussiste l'obbligo della Valutazione d'impatto-DPIA 2; Gli ulteriori casi di obbligo di DPIA introdotti dal Garante per la Privacy 3; Casi di esclusione dell'obbligo della DPIA 4; L'obbligo di DPIA in tutti i casi di videosorveglianza 5; Videosorveglianza su veicoli e body cam 6.

### PREMESSA

La videosorveglianza è oggi di gran moda, tra i privati cittadini, tra le aziende, gli enti pubblici e, tra essi, tra gli enti locali in particolare è un fenomeno che ha registrato negli ultimi anni una crescita esponenziale per rispondere alla domanda di sicurezza dei cittadini.

Non sempre però l'attenzione che si pone all'acquisto e all'installazione dei sistemi di videosorveglianza è preceduta, come dovrebbe essere e come impone la legge, da una valutazione preliminare del sistema che si intende adottare e del posizionamento delle telecamere.

In alcuni casi sopravvivono i principi generali della vecchia normativa nazionale e, quindi, l'approccio alla videosorveglianza è vissuto con molta superficialità, come qualcosa che richieda degli adempimenti burocratici.

In alcuni c'è addirittura l'idea che gli enti pubblici siano, in qualche modo, legibus solutibus e quindi, data la finalità istituzionale dell'azione degli organismi pubblici, il fine giustifichi i mezzi e anche le azioni.

Eppure il Regolamento (UE) 2016/679 sulla privacy ha completamente sostituito il precedente quadro normativo sul trattamento dei dati personali e, come Regolamento europeo, non solo non ha bisogno di alcuna conversione in legge da parte degli Stati membri ma è addirittura sovraordinato rispetto le norme nazionali le quali non possono né variarlo né derogarlo.

La disciplina europea della privacy non fa alcuna differenza negli obblighi e nelle sanzioni tra aziende private ed enti pubblici, se non nel fatto che le prime sono sanzionate in maniera proporzionale al fatturato, e non consente alcuna deroga o giustificazione derivante da esigenze di bilancio o urgenze.

Quindi l'omissione delle valutazioni preliminari e delle procedure di gestione del trattamento dei dati in generale e, in particolare, di quanto previsto per la videosorveglianza a cominciare dalla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, determina a carico degli enti pubblici così come dei soggetti privati, tra le altre cose, una sanzione sino a dieci milioni di euro (art.35 c.1 e art.83 c.4<sup>1</sup> DGPR), una somma che, anche se applicata in misura ridotta, determina conseguenze devastanti.

1 Reg. UE/2016/679 GDPR, art.83 (Condizioni generali per infliggere sanzioni amministrative pecuniarie) c.4 "In conformità del paragrafo 2 la violazione delle disposizioni seguenti è soggetta a sanzioni amministrative pecuniarie fino a 10 000 000 EUR o per le imprese fino al 2 % del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente se superiore:

a) gli obblighi del titolare del trattamento e del responsabile del trattamento a norma degli articoli 8 11 da 25 a 39 42 e 43...omissis..."

### COS'È LA VALUTAZIONE D'IMPATTO

La valutazione d'impatto sulla protezione dei dati è una procedura, nota anche con l'acronimo DPIA (Data Protection Impact Assessment) o PIA (Privacy Impact Assessment), come si indicherà nel seguito, è prevista dall'articolo 35 del Regolamento UE/2016/679 (GDPR) e ha lo scopo di descrivere un trattamento di dati per valutarne la necessità e la proporzionalità così come tutti gli altri principi fondamentali del GDPR.

Il processo di DPIA può riguardare un singolo trattamento anche più trattamenti che presentino analogie per natura, ambito, finalità e rischi<sup>2</sup>.

Dalla descrizione del trattamento ne consegue la valutazione e quindi la predisposizione di idonee misure per affrontarlo.

La PIA è uno strumento importante in termini di responsabilizzazione (accountability) in quanto aiuta il titolare a rispettare le prescrizioni normative ma attesta anche di aver adottato idonee misure per garantirne il rispetto.

### QUANDO SUSSISTE L'OBBLIGO DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO-DPIA

La Valutazione d'impatto-DPIA è obbligatorio in tutti i casi previsti dall'articolo 35 comma 1 del Regolamento UE 2016/679 GDPR<sup>3</sup> ossia quando un trattamento può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche e questo può avvenire per varie ragioni:

- per l'implementazione di nuove tecnologie;
- a causa della natura, dell'oggetto, del contesto o delle finalità del trattamento.

Lo stesso articolo 35 del Reg. UE 2016/679 GDPR al comma 3<sup>4</sup> cita anche alcune ipotesi specifiche che rendono sempre obbligatoria la PIA che sono:

- la valutazione sistematica e globale di aspetti perso-

nali relativi a persone fisiche, basata su un trattamento automatizzato, compresa la profilazione, e sulla quale si fondano decisioni che hanno effetti giuridici o incidono in modo analogo significativamente su dette persone fisiche (art.35 c.3 p.a GDPR);

- il trattamento, su larga scala, di categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, o di dati relativi a condanne penali e a reati di cui all'articolo 10 (art.35 c.3 p.b GDPR);

- la sorveglianza sistematica su larga scala di una zona accessibile al pubblico (art.35 c.3 p.c GDPR).

### GLI ULTERIORI CASI DI OBBLIGO DI DPIA INTRODOTTI DAL GARANTE PER LA PRIVACY

Il GDPR ha previsto espressamente che l'autorità nazionale di controllo ha il potere e la facoltà di prevedere delle specifiche tipologie di trattamento per i quali è obbligatoria l'adozione della Valutazione d'impatto-DPIA (art.35 c.4 GDPR<sup>5</sup>), in questi casi con l'obbligo di pubblicare il provvedimento e comunicarlo al comitato europeo per la protezione dei dati (art.35 c.6 GDPR<sup>6</sup>) che era Gruppo di lavoro art.29 o Working Party article 29 (noto anche con l'acronimo WP29), fino al 25 maggio del 2018 (data di entrata in vigore del RGPD) e aveva lo scopo di occuparsi di questioni relative alla protezione della vita privata e dei dati personali, ed è stato sostituito in seguito dal Comitato europeo per la protezione dei dati (art.68 GDPR).

Per specificare nel dettaglio e dare maggiore certezza è intervenuto il provvedimento del Garante per la Protezione dei Dati Personali che con la delibera 11 ottobre 2018, n.467 "Elenco delle tipologie di trattamenti soggetti al requisito di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, ai sensi dell'articolo 35, comma 4, del regolamento (UE) n. 2016/679", che ha attuato le indicazioni del WP29 del 2017 fatte proprie dal Comitato

2 Reg. UE/2016/679 GDPR, art.35 (Valutazione d'impatto sulla protezione dei dati) c.1 "...Una singola valutazione può esaminare un insieme di trattamenti simili che presentano rischi elevati analoghi..."

3 Reg. UE/2016/679 GDPR, art.35 c.1 "Quando un tipo di trattamento, allorché prevede in particolare l'uso di nuove tecnologie, considerati la natura, l'oggetto, il contesto e le finalità del trattamento, può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, ..."

4 Reg. UE/2016/679 GDPR, art.35 c.3 "La valutazione d'impatto sulla protezione dei dati di cui al paragrafo 1 è richiesta in particolare nei casi seguenti: a) una valutazione sistematica e globale di aspetti personali relativi a persone fisiche, basata su un trattamento automatizzato, compresa la profilazione, e sulla quale si fondano decisioni che hanno effetti giuridici o incidono in modo analogo significativamente su dette persone fisiche; b) il trattamento, su larga scala, di categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, o di dati relativi a condanne penali e a reati di cui all'articolo 10; o c) la sorveglianza sistematica su larga scala di una zona accessibile al pubblico."

5 Reg. UE/2016/679 GDPR, art.35 c.4 "L'autorità di controllo redige e rende pubblico un elenco delle tipologie di trattamenti soggetti al requisito di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati ai sensi del paragrafo 1. L'autorità di controllo comunica tali elenchi al comitato di cui all'articolo 68."

6 Reg. UE/2016/679 GDPR, art.35 c.6 "Prima di adottare gli elenchi di cui ai paragrafi 4 e 5, l'autorità di controllo competente applica il meccanismo di coerenza di cui all'articolo 63 se tali elenchi comprendono attività di trattamento finalizzate all'offerta di beni o servizi a interessati o al monitoraggio del loro comportamento in più Stati membri, o attività di trattamento che possono incidere significativamente sulla libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione."

europeo per la protezione dei dati il 25 maggio 2018. In questo modo si è stabilito l'obbligo della Valutazione d'impatto-DPIA nei casi in cui ricorrano almeno due di questi criteri anche se il titolare può deciderla anche quando ne ricorra uno solo in funzione delle implicazioni sulla sicurezza:

- trattamenti valutativi o di scoring, compresa la profilazione;
- decisioni automatizzate che producono significativi effetti giuridici (es. assunzioni, concessione di prestiti, stipula di assicurazioni);
- monitoraggio sistematico (es. videosorveglianza);
- trattamento di dati sensibili, giudiziari o di natura estremamente personale (es. informazioni sulle opinioni politiche);
- trattamento di dati personali su larga scala;
- combinazione o raffronto di insiemi di dati derivanti da due o più trattamenti svolti per differenti finalità e/o da titolari distinti, secondo modalità che esulano dal consenso iniziale (come avviene ad esempio con i big data);
- dati relativi a soggetti vulnerabili (minori, soggetti con patologie psichiatriche, richiedenti asilo, anziani, ecc.);
- utilizzi innovativi o applicazione di nuove soluzioni tecnologiche o organizzative (es. riconoscimento facciale, devices IOT-Internet Of Things, ecc.);
- trattamenti che, di per sé, potrebbero impedire agli interessati di esercitare un diritto o di avvalersi di un servizio o di un contratto (es. screening dei clienti di una banca attraverso i dati registrati in una centrale rischi per stabilire la concessione di un finanziamento).

**CASI DI ESCLUSIONE DELL'OBBLIGO DELLA DPIA**  
Lo stesso articolo 35 del Reg. UE 2016/679 GDPR al punto 10<sup>7</sup> stabilisce che la Valutazione d'impatto-DPIA è esclusa quando si verificano contemporaneamente le seguenti condizioni:

1. Finalità del trattamento di interesse pubblico e specificamente in uno dei seguenti casi:
  - a. per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento;

7 Reg. UE/2016/679 GDPR, art.35 c.10 "Qualora il trattamento effettuato ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettere c) o e), trovi nel diritto dell'Unione o nel diritto dello Stato membro cui il titolare del trattamento è soggetto una base giuridica, tale diritto disciplini il trattamento specifico o l'insieme di trattamenti in questione, e sia già stata effettuata una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati nell'ambito di una valutazione d'impatto generale nel contesto dell'adozione di tale base giuridica, i paragrafi da 1 a 7 non si applicano, salvo che gli Stati membri ritengano necessario effettuare tale valutazione prima di procedere alle attività di trattamento."

8 Reg. UE/2016/679 GDPR, art.35 c.5 "L'autorità di controllo può inoltre redigere e rendere pubblico un elenco delle tipologie di trattamenti per le quali non è richiesta una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati. L'autorità di controllo comunica tali elenchi al comitato."

9 EDPB-European Data Protection Board. Linee Guida 3/2019 sul trattamento dei dati personali attraverso dispositivi video. Versione 2.0 29 gennaio 2020. Punto 2.3 Deroga relativa alle attività a carattere domestico "11. Ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 2 lettera c) il trattamento di dati personali da parte di una persona fisica nel corso di un'attività a carattere esclusivamente personale o domestico che può anche includere attività online esula dall'ambito di applicazione del RGPD."

b. per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento.

2. Disciplina normativa esplicita della finalità di interesse pubblico contenuta in un atto normativo Europeo o dello Stato membro al quale il titolare del trattamento è soggetto.

3. Sia già stata eseguita una DPIA nell'ambito di una valutazione d'impatto generale nel contesto dell'adozione della disciplina giuridica di cui al punto precedente.

Il Garante per la Protezione dei Dati Personali, secondo quanto previsto dal Regolamento Europeo (art.35 c.5 GDPR<sup>8</sup>), ha stabilito che la Valutazione d'impatto-DPIA non è necessario per i trattamenti che:

- non presentano rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche;
- hanno natura, ambito, contesto e finalità molto simili a quelli di un trattamento per cui è già stata svolta una DPIA;
- sono stati già sottoposti a verifica da parte di un'autorità di controllo prima del maggio 2018 e le cui condizioni (es. oggetto, finalità, ecc.) non hanno subito modifiche;
- sono compresi nell'elenco facoltativo del trattamento per i quali non è necessaria provvedere alla DPIA;
- fanno riferimento a norme o regolamenti, UE o di uno Stato membro, per la cui definizione è stata condotta una DPIA.

Il Comitato Europeo per la Protezione dei Dati (European Data Protection Board - EDPB) nelle Linee Guida 3/2019 sul trattamento dei dati personali attraverso dispositivi video del 29 gennaio 2020, ha ribadito l'esclusione della Valutazione d'impatto-DPIA nei casi di trattamento di dati personali da parte di persone fisiche per finalità esclusivamente personali o domestiche, esulando queste attività dall'ambito di applicazione del RGPD<sup>9</sup>.

#### L'OBBLIGO DI DPIA IN TUTTI I CASI DI VIDEOSORVEGLIANZA

Il Comitato Europeo per la Protezione dei Dati (European Data Protection Board - EDPB) il 29 gennaio

2020, che chiariscono in quali termini il Regolamento 2016/679 UE (GDPR) si applichi al trattamento dei dati personali mediante dispositivi video e anche di raccolta di immagini fotografiche, ha ribadito l'obbligo di Valutazione d'impatto-DPIA (EDPB Linee Guida 3/2019 punto 2<sup>10</sup>) in tutti i casi di videosorveglianza di aree pubbliche previsto dall'articolo 35 comma 1 del Regolamento UE 2016/679 GDPR.

Tali linee guida si affiancano al Provvedimento del Garante dell'8 aprile 2010, che è ancora in vigore nelle parti compatibili con il Regolamento 2016/679 UE (GDPR).

Quindi l'obbligo di Valutazione d'impatto-DPIA sussiste ancor prima di bandire la gara per l'installazione di impianti di videosorveglianza da parte degli enti pubblici, poiché, in ossequio al principio della privacy by design (art.25 c.5 GDPR<sup>11</sup>), la valutazione deve essere preventiva e solo a margine di un favorevole processo di analisi che escluda qualsiasi rischio per le libertà fondamentali dei cittadini e l'utilizzo improprio degli impianti di videosorveglianza si può procedere con la decisione di procedere all'acquisto, all'installazione e all'impiego di qualsiasi sistema di videosorveglianza.

Evidentemente, qualora siano stati installati impianti in violazione della Valutazione d'impatto-DPIA preventiva occorre provvedere urgentemente e, nelle more, si deve spegnere immediatamente l'operatività dell'impianto illegale.

La Valutazione d'impatto-DPIA infine non è da considerare un atto statico, ma è soggetto a verifiche e aggiornamenti periodici.

Poiché la Valutazione d'impatto-DPIA è un compito che richiede non solo grandi competenze tecniche ma anche grande scrupolo e fiducia da parte degli amministratori e dei funzionari dell'Ente pubblico, che non sono mai esonerati da alcuna responsabilità anche laddove la colpa sia imputabile al soggetto che ha fornito

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

11 Reg. UE/2016/679 GDPR, art.25 (Protezione dei dati fin dalla progettazione e protezione dei dati per impostazione predefinita) c.1 "Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione nonché della natura dell'ambito di applicazione del contesto e delle finalità del trattamento come anche dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche costituiti dal trattamento sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate...omissis..."

la propria opera tecnica per la redazione del documento, occorre affidarsi a dipendenti ovvero a consulenti esterni di grande esperienza.

**VIDEOSORVEGLIANZA SU VEICOLI E BODY CAM**  
La vigente disciplina non distingue l'obbligo di Valutazione d'impatto-DPIA in funzione del posizionamento delle telecamere e della struttura tecnica dell'impianto di videosorveglianza.

Quindi l'obbligo di DPIA preventivo sussiste anche nei casi di sistemi di ripresa video installati sui veicoli (dette anche dash cam) o indossate da operatori (dette anche body cam), con le stesse procedure e le stesse sanzioni viste in precedenza.

Ovviamente non si applica questo obbligo nei casi esclusi dall'applicazione della normativa sulla privacy e quindi non sono soggetti all'obbligo di Valutazione d'impatto-DPIA i sistemi di ripresa audiovisivi impiegati esclusivamente ai fini di:

- indagini penali e, in particolare, in attività di polizia giudiziaria;
- controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica;
- sicurezza nazionale.

Dette finalità devono essere predefinite sin dall'inizio e conformi alle norme, non si possono quindi considerare come eventuali (ad es. nel caso di attività di PG deve esserci l'apertura preventiva di un fascicolo di indagine con iscrizione nel registro degli indagati e autorizzazione del giudice), altrimenti non viene meno l'obbligo di Valutazione d'impatto-DPIA.

Inoltre la violazione dell'obbligo di DPIA preventiva, a causa della sua illegalità, oltre l'applicazione della sanzione amministrativa per la violazione, comporta la nullità dell'accertamento conseguente alle immagini abusivamente rilevate dall'impianto di videosorveglianza, comunque esso sia avvenuto e quindi anche a mezzo fototrappole e body cam.



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

## Le ordinanze amministrative di necessità e di urgenza

### 1. Brevi considerazioni introduttive.

Lo stato di necessità è una condizione che assume rilievo in diversi campi del nostro ordinamento giuridico.

Nel diritto penale, lo stato di necessità serve per scriminare la condotta di colui che ha violato una norma penale (art. 54 c.p.). Mentre, nel diritto civile serve per giustificare (e quindi deresponsabilizzare) l'azione di chi ha leso i diritti altrui, arrecandogli un danno patrimoniale e/o non patrimoniale (art. 2045 c.c.).

Lo stato di necessità assume rilievo anche nel campo del diritto amministrativo, ove, in verità, produce un duplice effetto.

Innanzitutto, in presenza di una violazione di legge punita con una sanzione amministrativa, lo stato di necessità consente di giustificare la condotta di chi ha violato tale norma, esentandolo dall'irrogazione della sanzione pecuniaria ed accessoria (art. 4 l. 689/81).

Inoltre, per quanto interessa alla presente trattazione, lo stato di necessità costituisce il presupposto per l'emanazione di due diverse tipologie di provvedimenti amministrativi: gli atti necessitati e le ordinanze di necessità ed urgenza.

### 2. Gli atti necessitati.

Gli atti necessitati sono quei provvedimenti amministrativi che vengono emessi dalla P.A. in presenza di una specifica causa di necessità o di urgenza, espressamente tipizzata nella norma attributiva di potere, e con un contenuto predeterminato dallo stesso legislatore.

Questi provvedimenti sono caratterizzati dal fatto che la norma attributiva di potere non si limita a prevedere, per la loro emanazione, presupposti fissati in modo generico ed indeterminato, (per come, invece, avviene per le ordinanze di necessità, per le quali si richiede genericamente la ricorrenza di casi di necessità ed urgenza). Al contrario, in questo caso la norma di azione tipizza la specifica causa di necessità e di urgenza, che dà luogo alla loro

emanazione (es. necessità di realizzare, con urgenza, un'opera pubblica), e, nel contempo, tipizza anche il contenuto che deve avere l'atto da utilizzare per la fattispecie di necessità considerata dalla stessa norma (ad es. decreto di espropriazione, ecc...).

Pertanto, in tutti questi casi, specificamente tipizzati dal legislatore, alla P.A. non viene chiesto di approntare, motu proprio, una specifica disciplina per il caso concreto, ma essa si deve limitare ad applicare il modello legale astratto alla fattispecie concreta sottoposta al suo esame, scegliendo tra le varie tipologie di atti necessitati quella che si attaglia al caso concreto.

### 3. Le ordinanze di necessità ed urgenza.

Diversa è la situazione per quanto attiene alle ordinanze di necessità ed urgenza.

In questo caso si è in presenza di provvedimenti amministrativi extra ordinem, con i quali la P.A. appronta la disciplina del caso concreto, quando si verifica un evento straordinario, cioè un evento non tipizzato da nessuna norma attributiva di potere. Questa specifica disciplina è destinata, però, a valere solo per il tempo strettamente necessario a risolvere l'emergenza determinata dallo stesso evento straordinario.

Dal confronto tra le due predette tipologie di provvedimenti (atti necessitati ed ordinanze di necessità ed urgenza) emerge che in entrambi i casi il presupposto che giustifica la loro emanazione è lo stato di necessità, tuttavia esse si distinguono in ragione dei presupposti che portano alla loro emanazione ed in ragione del loro contenuto.

Infatti, per gli atti necessitati, il legislatore cristallizza nella norma di azione sia la specifica causa di necessità ed urgenza che determina la loro emanazione (es. realizzazione d'urgenza di un'opera pubblica) sia il contenuto essenziale dell'atto che deve essere adottato per risolvere tale emergenza (decreto di occupazione di urgenza). In conseguenza di ciò, avendo un contenuto fissato dal legislatore, gli atti necessitati rientrano nel novero dei provvedimenti tipici e

quindi sono in perfetta aderenza con il principio di legalità inteso in senso sostanziale.

Mentre, per le ordinanze di necessità ed urgenza, la norma attributiva di potere si limita a stabilire, in modo generico, i presupposti in presenza dei quali esse vengono emesse e cioè la ricorrenza di tutti i casi di necessità ed urgenza, senza tipizzare i singoli e specifici casi in cui tale necessità si deve concretizzare.

Inoltre, la norma di azione prevede anche la materia su cui le ordinanze in parola possono intervenire e la specifica finalità pubblica che devono tutelare, ma non prevede nessun nucleo essenziale del loro contenuto, la cui determinazione viene, pertanto, rimessa all'attività creativa della discrezionalità amministrativa. Ne consegue, che tali ordinanze si caratterizzano per la loro atipicità, perché privi di un paradigma legislativo che fissi il loro contenuto essenziale.

Tale ultima circostanza ha portato la dottrina maggioritaria a ritenere che le ordinanze di necessità ed urgenza costituiscono un'eccezione al principio di legalità inteso in senso sostanziale, (cfr. Sandulli, Cassese, Giannini e Casetta). In merito al principio di legalità da intendere nella sua accezione sostanziale, si rimanda a quanto già ampiamente argomentato dallo scrivente nel precedente n° 0/2020 di questa stessa Rivista.

Ebbene, a prescindere da quanto espresso dalla predetta elaborazione dottrinale sulla mancanza di tipicità di dette ordinanze, di certo, tale mancanza comporta seri risvolti non solo sul piano dogmatico, ma anche dal punto di vista pratico. Infatti, questa architettura legislativa, che lascia alla discrezionalità amministrativa la determinazione del contenuto concreto di tali ordinanze, fa sorgere l'ulteriore problema di individuare il parametro cui si deve attenere il Giudice amministrativo quando si trova a valutare la loro legittimità. Ciò, in quanto tanto maggiore è la discrezionalità riconosciuta al campo di azione della P.A. precedente, tanto minore sarà lo spazio riconosciuto al Giudice nella valutazione della legittimità amministrativa di queste ordinanze.

Su tale discussione è, pertanto, intervenuto il parere di un'altra della dottrina (cfr., ad esempio, Ramajoli), secondo cui la legittimità di queste ordinanze non si deve valutare alla luce del principio di legalità, perché esse trovano il loro fondamento e la loro giustificazione nello stato di necessità. Secondo questa opinione dottrinale, il difetto di tipicità delle ordinanze (e quindi la mancanza di un contenuto

minimo fissato dal legislatore) non priva il Giudice di un parametro di valutazione in forza del quale deve accertare la loro legittimità. Infatti, per questa parte della dottrina, il parametro giurisdizionale di valutazione della legittimità delle ordinanze non si deve fondare sulla loro conformità o meno al contenuto tipico fissato dal legislatore (perché questo, come detto, manca), bensì sul principio di proporzionalità elaborato dalla giurisprudenza europea e recepito nel nostro diritto amministrativo in forza dell'art. 1, comma 1, legge 241/90.

In pratica, il Giudice deve valutare se vi sia proporzionalità tra l'evento straordinario ed il contenuto dispositivo dell'ordinanza e tale proporzionalità sussisterà solo quando la soluzione adottata con l'ordinanza risponda al c.d. principio del “giusto mezzo”, già elaborato dal Giannini e, poi, recepito dalla legge generale sul procedimento amministrativo (l. 241/90). In altre parole, la proporzionalità sarà rispettata nel caso in cui la decisione adottata con l'ordinanza sia tale da affrontare, in modo idoneo ed adeguato, l'emergenza determinata dal caso straordinario, con il minor sacrificio possibile per gli interessi contrastanti (pubblici e privati).

Tale ultima impostazione dottrinale sembra essere stata colta anche dalla giurisprudenza amministrativa. Quest'ultima ha avuto modo di affermare che l'adozione di un'ordinanza extra ordinem “...presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e da una congrua motivazione, in ragione delle quali si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente...” (cfr. TAR Liguria, sez. II, sent. 875/2015). Nello stesso senso sembra muoversi anche il Consiglio di Stato, che, con la sentenza n° 904/2012, afferma che le “...ordinanze in questione presuppongono una situazione di pericolo effettivo... e ciò giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi, la possibilità di deroga rispetto alla disciplina vigente e la necessità di motivazione congrua e peculiare, la configurazione anche residuale, quasi di chiusura, delle ordinanze contingibili ed urgenti.”. E' evidente come il richiamo giurisdizionale all'“istruttoria adeguata” ed alla “congrua motivazione” sottende che le decisioni assunte con l'ordinanza devono essere conformi al principio di proporzionalità. Ciò, in quanto l'“istruttoria adeguata” e la “congrua motivazione” si configurano quali elementi strutturali dell'ordinanza, la cui funzione è proprio quella di verificare se la decisione adottata risulti adeguata

e proporzionata rispetto all'evento emergenziale. In definitiva, questi elementi strutturali permettono di verificare se l'ordinanza ha ottemperato al principio di proporzionalità, perché servono per accertare se l'ordinanza non poteva avere altro contenuto se non quello in essa concretizzatosi, al fine di tutelare l'interesse pubblico protetto e, nel contempo, anche gli altri interessi contrastanti.

4. Limiti fissati dalla Corte Costituzionale per garantire la legittimità delle ordinanze di necessità ed urgenza.

Come già sopra anticipato, le ordinanze di necessità ed urgenza vengono emesse in presenza di un evento straordinario non previsto dall'ordinamento giuridico. In pratica, il ricorso a tali provvedimenti costituisce l'*extrema ratio* (cfr. Tar Puglia - Lecce - sent. 797/2016), cioè ad essi si può ricorrere solo quando per l'evento da disciplinare non sia possibile utilizzare nessun altro rimedio tipizzato dal legislatore, ivi compresi gli atti necessitati di cui si è già detto sopra.

Ovviamente, in uno stato di diritto la P.A. non può emettere questi provvedimenti ad libitum, ma tale suo potere deve essere contenuto entro limiti ben precisi, al fine di evitare che la sua attività amministrativa possa trasbordare in possibili abusi e/o lesioni dei diritti ed interessi altrui.

In questo senso, è più volte intervenuta la Corte Costituzionale, che, pur riconoscendo la legittimità costituzionale dei predetti provvedimenti, ha però individuato i limiti entro cui gli stessi provvedimenti devono essere emessi.

Qui, di seguito, viene effettuata una disamina di tali limiti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. Sin da ora, però, si precisa che nel nostro ordinamento giuridico le ordinanze di necessità ed urgenza possono essere emesse da vari Organi della P.A. (Ministro dell'Interno, Ministro della Salute, Presidente della Regione, Prefetto, Soggetto attuatore in materia di protezione civile, Sindaco, ecc...). Tuttavia, qualunque sia l'Organo amministrativo che le emetta, esse sono sempre caratterizzate dal fatto che rimangono subordinate ai suddetti limiti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale.

Pertanto, è possibile effettuare uno studio unitario di queste ordinanze, considerandole come un'unica tipologia di provvedimenti amministrativi nonostante che promanino da vari Organi. Per tale ragione, in questa sede, ci si soffermerà solo sulle ordinanze del Sindaco, perché si configurano come il paradigma normativo di tutte le ordinanze di necessità ed

urgenza della P.A. .

5. Primo limite: norma attributiva di potere.

Il primo limite fondamentale individuato dalla Corte Cost. attiene alla fonte normativa del potere di ordinanza. Infatti, la Corte stabilisce che il potere della P.A. di emettere le ordinanze di necessità e di urgenza deve trovare il suo espresso fondamento in una norma attributiva di potere (sent. 201/87).

Ed invero, secondo la Corte, queste ordinanze possono essere emesse solo se sussiste una specifica norma di legge, che consente alla P.A. la loro emanazione e che, nel contempo, stabilisca anche i presupposti per la loro emanazione (necessità ed urgenza), la materia su cui devono intervenire e lo specifico interesse pubblico che devono tutelare.

Per la Corte Cost., la previsione di tali elementi è sufficiente per garantire la legittimità costituzionale della norma attributiva di potere e, mediamente ad essa, anche quella delle stesse ordinanze.

Mentre, sempre in base alla predetta giurisprudenza costituzionale, non è necessario che la norma di azione preveda anche il contenuto essenziale dell'atto con cui si deve esercitare tale potere di ordinanza. Ebbene, come già detto sopra, è proprio la mancanza di tale contenuto essenziale fa sorgere quei problemi di atipicità, che inducono la dottrina maggioritaria ad affermare che questi provvedimenti non rispettano il principio di legalità inteso in senso sostanziale. Tuttavia, nonostante tale innegabile conclusione, è bene però precisare che l'obbligo di ancorare la legittimità di queste ordinanze alla ricorrenza di una specifica norma attributiva di potere, consente di salvaguardare il rispetto del principio di legalità, se non sotto l'aspetto sostanziale della tipicità dei provvedimenti, di certo sotto il suo aspetto formale. Ed invero, la ricorrenza di tale norma di legge consente di affermare che la fonte legittimante delle ordinanze, come anche il loro potere derogatorio, si ricolleghi direttamente alla volontà del legislatore e non alla mera volontà della P.A. procedente.

6. Le norme attributive di potere delle ordinanze di necessità e di urgenza del Sindaco.

Com'è stato già anticipato, per lo studio di questa tipologia di ordinanze, nella presente trattazione il parametro di riferimento è rappresentato dalle ordinanze sindacali.

Ebbene, nel caso specifico delle ordinanze di necessità ed urgenza emesse dal sindaco, le principali norme di azione su cui si fonda il potere di ordinanza sono rappresentate dall'art. 50, comma 5, (per le

emergenze di igiene e sanità pubblica) e dall'art. 54, commi 4 e 4bis, (per le emergenze che attengono alla pubblica incolumità ed alla sicurezza urbana) del d.lgs. 267/2000.

Ovviamente, sussistono anche altre norme attributive del potere sindacale di emanazione delle ordinanze contingibili ed urgenti, quali ad esempio: l'art. 32 l. 833/78, l'art. 117 d.lgs. 112/98, l'art. 191 d.lgs. 152/2006. Tuttavia, facendo riserva di trattare tali norme più compiutamente in un altro momento, in questa sede si prenderanno in considerazione solo i citati artt. 50, comma 5, e 54, commi 4 e 4 bis, d.lgs. 267/2000, che comunque assurgono a modello riepilogativo di tutte le ordinanze sindacali di necessità e di urgenza.

Ebbene, queste due norme prevedono come presupposti fondanti, per l'emanazione delle ordinanze sindacali di necessità ed urgenza, la ricorrenza di due fondamentali caratteri, che devono contraddistinguere l'evento da disciplinare: la contingenza e l'urgenza.

7. La contingenza dell'evento.

L'evento, per essere contingente, deve avere tre caratteri: deve essere straordinario, deve determinare uno stato di necessità e deve essere occasionale.

L'evento è contingente quando si tratta di un evento straordinario non previsto dall'ordinamento giuridico, cioè un evento non tipizzato da alcuna norma attributiva di potere. Si deve trattare, pertanto, di un evento che non consente di essere trattato con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento, nemmeno tramite i c.d. atti necessitati.

Tale evento, oltre ad essere straordinario, deve anche determinare uno stato di necessità, perché deve essere tale da ledere o mettere in pericolo un interesse giuridicamente rilevante, cioè riconosciuto e protetto dall'ordinamento.

Tuttavia, affinché si determini lo stato di necessità, è necessario che la lesione o la messa in pericolo dell'interesse pubblico, derivante dall'evento contingente, sia attuale (o quanto meno imminente) e concreta.

Il carattere dell'attualità comporta che non è sufficiente la mera possibilità che la lesione o la messa in pericolo dell'interesse vengano in esistenza nel futuro, ma è necessario che esse sussistano, già, al momento dell'emanazione dell'ordinanza, ovvero che rispetto a questo momento siano del tutto imminenti. E' importante precisare che non serve che l'evento straordinario sia sorto nell'immanenza dell'ordinanza, perché può anche essere risalente

nel tempo, ma è necessario che al momento dell'ordinanza la persistenza dell'evento determini lo stato di attuale o di imminente lesione o di messa in pericolo dell'interesse pubblico da tutelare (ex multis, cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 febbraio 2010, n° 670).

Il carattere della concretezza, invece, determina che la lesione ovvero la messa in pericolo dell'interesse pubblico si devono cogliere in modo tangibile ed effettivo - al momento dell'emanazione dell'ordinanza -, mentre non è sufficiente che esse si manifestino con modalità evanescenti e sfumate, ovvero in modo tale da non assicurare la loro effettiva forza di vulnerabilità rispetto all'interesse pubblico da tutelare con l'ordinanza.

Come già detto nell'incipit del presente paragrafo, la struttura della contingenza dell'evento non è caratterizzata solo dalla straordinarietà e dalla necessità, ma risulta caratterizzata anche dalla sua occasionalità ed accidentalità (cfr. T.a.r. Liguria, sez. II, sent. 875/2015), cioè dalla non ripetitività dell'evento nel tempo.

Infatti, se si tratta di un evento che si ripete nel tempo, non si può ricorrere allo strumento dell'ordinanza extra ordinem (di matrice monocratica), perché quest'ultima è destinata a disciplinare il caso concreto e, quindi, ad esaurire la sua efficacia con la cessazione dello stato di emergenza determinato proprio dall'occasionalità dell'evento straordinario.

Ed invero, nel caso di un evento contraddistinto dalla sua ripetitività (pur se straordinario) si deve, invece, ricorrere al diverso strumento giuridico del regolamento. Infatti, trattandosi di un evento che ritorna nel tempo, esso perde il suo specifico carattere dell'accidentalità (e con esso, a fortiori, anche quello della contingenza) e quindi, per ciò stesso, consente alla P.A. la possibilità di organizzarsi per approntare una disciplina stabile e permanente, secondo le modalità ordinarie promananti da un Organo collegiale e che esulano da quelle extra ordinem (cioè per mezzo del regolamento)

In definitiva, in caso di ripetitività, l'evento non potrà essere regolamentato con le ordinanze sindacali extra ordinem, bensì facendo ricorso al regolamento. Quest'ultimo, pur essendo un atto formalmente amministrativo, però svolge una funzione materialmente normativa, perché è destinato a valere *semper et ad semper* (cioè sino alla sua modifica o abrogazione). Per tale ragione, consente di innovare l'ordinamento giuridico mediante l'introduzione di una specifica disciplina, che, in modo permanente, tipizzerà sia l'evento che si ripete nel tempo sia la sua specifica regolamentazione.

Circa l'impossibilità di ricorrere all'ordinanza extra ordinem in presenza di eventi che si ripetono nel tempo, si è pure espresso il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno, a proposito dell'utilizzo di articoli pirotecnici per le festività di fine anno. In merito a ciò, il Dipartimento ha avuto modo di far rilevare l'illegittimità delle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti che vietino tali attività pirotecniche di fine anno, elencando tra le cause di illegittimità anche il carattere ripetitivo dell'evento, oltre al fatto che la materia già trova una sua compiuta disciplina nel d.lgs. 123/2015, (cfr. la circolare del 9.12.2016, prot. 0018798).

Infatti, trattandosi di un evento disciplinato dalla legge e che si ripete nel tempo, non può assumere il carattere della contingenza e tale circostanza impedisce al Sindaco di poter intervenire su tale materia con ordinanze contingibili ed urgenti.

Pertanto, nell'ambito di tale specifico settore degli articoli pirotecnici (come anche in tutti gli altri casi di eventi ripetuti nel tempo e disciplinati dalla legge), i provvedimenti del Sindaco si devono limitare a porre in essere solo quelle attività di supporto che si dovessero rendere necessarie per facilitare il rispetto della specifica disciplina legislativa di settore (nel caso di specie rappresentata dal d.lgs. 123/2015 ed art. 57 T.U.L.P.S. e 703 c.p.). Mentre, tali provvedimenti sindacali non potranno mai creare nuove norme impositive riferite all'utilizzo degli articoli pirotecnici, ovvero ad altri diversi comportamenti già disciplinati dal legislatore.

#### 8. L'urgenza dell'evento.

Come già sopra anticipato, i citati artt. 50, comma 5, e 54, commi 4 e 4bis, d.lgs. 267/2000, accanto al presupposto della contingenza, richiedono l'ulteriore requisito dell' "urgenza" dell'intervento, come presupposto legittimante delle ordinanze extra ordinem del sindaco.

In base a questo diverso requisito dell'urgenza, l'evento straordinario deve determinare uno stato di necessità che richiede un intervento immediato, non dilazionabile nel tempo (ex multis, cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. 820/2010).

Qualora, invece, ricorresse la possibilità di rinviare nel futuro la trattazione dell'evento, pur se straordinario, il ricorso al provvedimento sindacale extra ordinem non sarebbe più giustificabile. Infatti, in tal caso ci sarebbe tutto il tempo per predisporre un'apposita regolamentazione da far passare al vaglio dell'Organo collegiale del Consiglio comunale, con la possibilità, quindi, di tipizzare la disciplina

di quell'evento con una nuova regolamentazione, che verrebbe ad innovare l'ordinamento dell'ente locale, in forza del potere auto ordinante del Comune.

Infine, è utile rilevare che il requisito dell' "urgenza" non si limita a giustificare il ricorso all'ordinanza sindacale extra ordinem, ma sortisce refluenze anche sul piano procedimentale e precisamente sullo svolgimento del procedimento amministrativo che porta all'emanazione della stessa ordinanza.

In proposito, infatti, si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 7 l. 241/90, la ricorrenza di particolari esigenze di celerità consente la possibilità di omettere la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo. Tale circostanza, però, non esime l'Amministrazione procedente (e quindi il Sindaco) dall'obbligo di provvedere ai dovuti adempimenti partecipativi, previsti dalla legge generale sul procedimento amministrativo (capi III e V della l. 241/90). Si fa qui riferimenti al diritto di intervenire nel procedimento, di prendere visione e/o estrarre copia degli atti del procedimento, nonché a quello di presentare memorie e documenti, che l'Amministrazione procedente dovrà necessariamente valutare ai fini dell'emanazione dell'ordinanza.

#### 9. Secondo limite: i principi generali dell'ordinamento giuridico.

Per la Corte Cost., al fine di garantire la legittimità delle ordinanze in questione, è richiesto un altro requisito indispensabile, che attiene alla necessità di rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico (sent. 8/56 e sent. 26/61).

L'individuazione di tale requisito costituisce, nello stesso tempo, un ampliamento ed un limite ai poteri riconosciuti alla P.A. procedente.

Ed invero, l'imposizione dell'obbligo di rispettare i principi generali dell'ordinamento amplia il potere della P.A., perché implicitamente le riconosce il potere di derogare alle leggi vigenti. Infatti, la ricorrenza di un tale obbligo, prima ancora che sul piano giuridico, certamente sul piano logico-deduttivo presuppone che la P.A., per effetto di dette ordinanze, esercita un potere derogatorio delle leggi vigenti, altrimenti non avrebbe senso imporle, come limite invalicabile di tale suo potere, proprio quello di rispettare i principi ordinamentali.

Tutto ciò significa che il disposto normativo delle ordinanze in esame, pur potendo avere un contenuto "contra legem", - perché può derogare le norme vigenti -, tuttavia tale contenuto deve essere sempre "secundum ordinem", perché deve rispettare i principi generali dell'ordinamento.

Tale conclusione, che trova il suo primigenio riferimento nella predetta giurisprudenza della C. Cost., ha ricevuto formale riconoscimento da parte del legislatore per effetto dell'art. 54, comma 4, d.lgs. 267/2000, con riferimento ai provvedimenti sindacali. Ed invero, tale norma riconosce, in modo implicito, la forza derogatoria dell'ordinanza sindacale contingibile ed urgente imponendo al Sindaco, per l'appunto, l'obbligo di rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico.

Come già sopra anticipato, la necessità di dover rispettare tali principi non comporta solo un ampliamento dei poteri della P.A., ma contiene anche un limite per la sua discrezionalità amministrativa, perché la circoscrive entro la cornice disegnata, sia per grandi linee, dal nostro ordinamento giuridico. In tal modo, il legislatore ha voluto porre un presidio di garanzia contro possibili derive autoritarie della P.A. procedente o comunque contro eventuali suoi atti palesemente iniqui, ingiusti o più semplicemente inaccettabili sotto il profilo della loro conformità agli istituti generali del diritto.

In pratica, si è in presenza di una clausola di salvaguardia contro ogni possibile abuso, finalizzata ad evitare che l'interesse pubblico perseguito con dette ordinanze possa essere conseguito a discapito di altri interessi pubblici (di grado pari o superiore), ovvero a detrimento di interessi privati e senza, peraltro, realizzare un giusto ed adeguato temperamento con questi ultimi.

In altre parole, per quanto la situazione contingente possa richiedere un intervento urgente della P.A., in ogni caso l'esercizio dei suoi poteri non deve mai travalicare i generali principi di diritto che sono posti a fondamento del nostro sistema giuridico. Si fa qui riferimento ai principi sanciti dalla Costituzione, alle norme imperative primarie, ai principi generali che regolano l'azione amministrativa ed ai principi generali che presiedono all'ordinamento comunitario. Ma, si fa anche riferimento ai principi generali del codice civile (quali ad es. quello del *neminem laedere*, di buona fede, di diligenza e correttezza, ecc...), che disciplinano i rapporti di diritto privato, dato che il citato art. 54, comma 4, d.lgs. 267/2000 si riferisce genericamente ai "principi generali dell'ordinamento", senza delimitare il campo del diritto (pubblico o privato) da cui dedurre tali principi.

Ovviamente, l'attività di conformazione del contenuto dispositivo dell'ordinanza contingibile ed urgente ai principi generali ordinamento giuridico deve, necessariamente, passare per il vaglio di un

procedimento amministrativo.

Si vuole qui dire che per garantire la legittimità di detta ordinanza non è sufficiente che sussistano i presupposti sopra indicati della contingibilità e dell'urgenza, ma è anche necessario aprire un procedimento amministrativo nell'ambito del quale dovranno essere individuati ed adeguatamente valutati tutti gli interessi, pubblici e privati, che si contrappongono al perseguimento dell'interesse pubblico primario. Ed è proprio in questa sede procedimentale che si dovrà effettuare la composizione degli interessi in gioco, adottando una soluzione che, risolvendo l'emergenza del caso concreto, comporti il minor sacrificio possibile per gli interessi contrastanti e la sua conformità ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

#### 10. Terzo limite: efficacia temporanea dell'ordinanza.

Un terzo limite imposto dalla Corte Cost., per garantire la legittimità costituzionale delle ordinanze in questione, richiede che la loro efficacia temporale deve essere limitata al tempo strettamente necessario per risolvere l'emergenza determinata dall'evento straordinario (sent. 8/56).

E' proprio la temporaneità che giustifica l'efficacia derogatoria dell'ordinanza rispetto alle norme di legge vigenti, perché una loro violazione stabile trasformerebbe la natura giuridica di dette ordinanze, trasportandole dal novero degli atti amministrativi a quello degli atti normativi. Infatti, in caso di deroga permanente delle norme vigenti, alle ordinanze si dovrebbe riconoscere l'effetto di innovare l'ordinamento giuridico, con la conseguenza di considerarle atti aventi forza di legge (anche se non rientranti tra le fonti del diritto). Ma, in tal caso, si verificherebbe lo sconfinamento del potere amministrativo nella sfera propria del potere legislativo, perché si consentirebbe alla P.A. di modificare in via permanente (o comunque per un tempo prolungato) disposizioni di legge, mediante atti amministrativi (ossia per mezzo di questa tipologia di ordinanze).

Mentre, la temporaneità della deroga, rapportata all'esclusiva necessità di risolvere l'emergenza, consente di salvaguardare la natura provvedimentale di tali ordinanze e quindi, per ciò stesso, la loro legittimità.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha, costantemente, riaffermato il limite della temporalità imposto al potere amministrativo, stabilendo che "... Tra i requisiti di validità delle ordinanze contingibili e urgenti vi è, inoltre, la fissazione di un termine di efficacia del provvedimento: il carattere della contingibilità esprime l'urgente necessità di provvedere

con efficacia ed immediatezza in casi di pericolo attuale od imminente ed a ciò è correlata la natura necessariamente provvisoria, temporalmente limitata, di siffatti provvedimenti” (cfr. Tar Toscana, sent. 576/2015 ed in senso conforme vedi anche Cons. Stato, III, 5.10.2011, n. 5471;)

11. Quarto limite: motivazione dell’ordinanza. La Corte Cost., con la sentenza n° 8/56, ha precisato che l’ordinanza deve riportare la motivazione che spieghi il suo contenuto dispositivo.

Ciò, significa che l’ordinanza deve avere una motivazione adeguata e sufficiente, tale da dimostrare la ricorrenza dei presupposti stabiliti dalla norma attributiva di potere per l’emanazione dell’ordinanza stessa. In pratica, la motivazione dovrà consentire di ripercorrere l’iter logico-giuridico che ha portato la P.A. procedente alla soluzione adottata con il dispositivo dell’ordinanza, consentendo altresì di cogliere che quella soluzione risulti, realmente, in grado di giustificare l’esercizio del potere derogatorio delle leggi vigenti, finalizzato a tutelare lo specifico interesse pubblico messo in pericolo o lesa dall’evento straordinario (cfr. Tar Liguria, sent. 875/2015; Tar Toscana, sent. 576/2015; Tar Piemonte, sent. 46/2015). Seguendo la comune giurisprudenza amministrativa, che si è consolidata a proposito della motivazione degli atti amministrativi, si rileva che l’assenza ovvero l’insufficienza della motivazione determinerebbe l’illegittimità dell’ordinanza.

In caso di assenza, l’ordinanza sarebbe illegittima perché affetta dal vizio di violazione di legge. Infatti, sia la sentenza 8/56 della Corte Cost. che, successivamente, anche l’art. 3 della legge 241/90 indicano la motivazione come requisito di legittimità per l’emanazione dell’ordinanza. Mentre, nel caso di motivazione insufficiente e/o illogica e/o contraddittoria l’ordinanza sarebbe egualmente illegittima, ma non per violazione di legge, bensì per eccesso di potere, rientrando nella figura sintomatica dell’illogicità del provvedimento amministrativo.

12. Quinto limite: pubblicazione dell’ordinanza. L’ordinanza di necessità ed urgenza, solitamente, contiene comandi e/o divieti, che impongono specifici comportamenti ai suoi destinatari. Ciò, significa che si tratta di un provvedimento restrittivo della sfera giuridica soggettiva di coloro nei cui confronti è destinata a produrre effetti e, per ciò stesso, appartiene alla categoria degli atti amministrativi ricettivi. Per tale ultima ragione, affinché l’ordinanza produca effetti, è necessario che sia portata a conoscenza di

coloro cui è diretta.

A tal proposito, la Corte Cost. precisa che l’ordinanza deve essere soggetta a forme adeguate di pubblicazione (sent. 8/56). Evidentemente, questa decisione della Corte è finalizzata a garantire che un provvedimento limitativo dei diritti ed interessi altrui (qual è l’ordinanza in parola) possa avere efficacia solo dopo che sia portato all’effettiva conoscenza dei destinatari o comunque quando ne sia garantita la sua piena conoscibilità.

In tale modo, la formalità della pubblicazione diventa requisito di esecutività dell’ordinanza, nel senso che la stessa, pur essendo un atto perfetto nel suo iter procedimentale, tuttavia non produrrà effetti nei confronti dei suoi destinatari sino a quando non viene pubblicata e quindi portata alla loro effettiva conoscenza e/o conoscibilità.

Questo principio elaborato dalla Corte Cost. è stato, poi, recepito anche dalla legge generale sul procedimento amministrativo e precisamente dall’art. 21 bis l. 241/90, il quale, proprio con riferimento agli atti ricettivi (cioè limitativi della sfera giuridica dei privati), stabilisce “... Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l’amministrazione provvede mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall’amministrazione medesima” La norma de qua è dettata per gli atti amministrativi in generale e quindi trova applicazione anche per le ordinanze in esame, la cui natura giuridica di atto amministrativo è stata più volte confermata dalla C. Cost. (cfr. quanto si dirà nel successivo par. 13.). Ciò, significa che nel caso in cui l’ordinanza sindacale di necessità ed urgenza si indirizzi a singoli destinatari ovvero ad un numero non elevato di essi (e comunque immediatamente identificabili) la sua conoscenza si può anticipare anche mediante la comunicazione personale. Mentre, negli altri casi sarà necessario pubblicare l’ordinanza affinché sia garantita la sua conoscibilità *quisque de populo*.

13. Sesto limite: rispetto del principio di proporzionalità.

La Corte Cost., con la sentenza 201/87 e successivamente con la sentenza 127/95, ha precisato che l’ordinanza di necessità ed urgenza deve essere emessa nel pieno rispetto del principio di proporzionalità. Si tratta di un principio la cui matrice risale all’elaborazione della giurisprudenza europea ed ha fatto ingresso nel nostro ordinamento giuridico, inizialmente, per l’opera di mediazione esperita dalla giurisprudenza amministrativa nazionale, successi-

vamente, mediante la statuizione contenuta all’art. 1, comma 1, della l. 241/90. Quest’ultimo, proprio in merito all’esercizio dell’azione amministrativa italiana, richiama l’applicabilità dei principi elaborati dall’ordinamento comunitario e quindi anche del principio di proporzionalità.

L’applicabilità del principio di proporzionalità alle ordinanze in questione comporta che il loro contenuto dispositivo deve essere proporzionato all’evento straordinario da disciplinare.

Tale proporzionalità sussiste solo se il contenuto dell’ordinanza sarà connotato dal carattere della “necessità”, inteso quest’ultimo nel senso che solo quella soluzione adottata dall’ordinanza avrebbe potuto permettere di risolvere l’emergenza indotta dall’evento straordinario. Per essere più precisi, tale requisito della “necessità” sussisterà nel solo caso in cui la soluzione adottata con l’ordinanza risulti idonea ed adeguata a risolvere l’emergenza e, nel contempo, comporti il minor sacrificio possibile per gli interessi contrastanti con la stessa soluzione adottata.

Come già detto sopra (nel precedente paragrafo 3.), parte della dottrina e della stessa giurisprudenza amministrativa riscontrano proprio in questo principio di proporzionalità il parametro su cui si deve fondare la valutazione giurisdizionale di legittimità dell’ordinanza. Secondo questo orientamento, infatti, il rispetto del principio di proporzionalità, costituendo uno strumento di tutela delle posizioni giuridiche soggettive di coloro che sono contro interessati all’emanazione dell’ordinanza, diventa il valore di riferimento su cui si deve basare il giudizio di legittimità di tale ordinanza.

14. La natura giuridica delle ordinanze di necessità e di urgenza.

In dottrina si riscontrano opinioni diametralmente opposte in merito alla natura giuridica di queste ordinanze.

Secondo una parte della dottrina, questa tipologia di ordinanze avrebbe carattere normativo (cfr. es. Rescigno). In linea di massima, coloro che propendono per questa opinione la giustificano, sostanzialmente, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, fanno rilevare che, a loro modo di vedere, le ordinanze in esame contengono previsioni generali ed astratte e, quindi, per ciò stesso, esplicherebbero un effetto innovativo dell’ordinamento giuridico, effetto che si ricollega solo agli atti normativi. In secondo luogo, sottolineano che queste ordinanze producono un effetto derogatorio della

legislazione vigente (sia pure limitato nel tempo) e, pertanto, a tale effetto non può che ricollegarsi un carattere normativo, altrimenti non si spiegherebbe come potrebbe un atto amministrativo esperire forza abrogatrice nei confronti di una legge.

Questa opinione dottrinale viene contraddetta da chi, invece, sostiene il carattere provvedimentale delle ordinanze in parola (cfr. Galli).

Questa diversa opinione dottrinale fa rilevare che, in realtà, le ordinanze in esame non contengono norme generali ed astratte. Innanzitutto, perché si limitano a disciplinare il caso concreto imposto dall’evento straordinario e, poi, anche perché (il più delle volte) non si riferiscono alla generalità dei consociati, bensì a soggetti ben determinati, anche se spesso numerosi, ma sempre limitati e circoscritti nel numero. Per tale ragione, la corrente dottrinale in esame afferma che le ordinanze in questione non producono alcun effetto innovativo dell’ordinamento e quindi ad esse non si può riconoscere alcuna natura normativa.

Ed ancora, questa parte della dottrina, che nega il carattere normativo delle ordinanze di necessità ed urgenza, fa rilevare che a sostegno di tale natura non si potrebbe nemmeno richiamare l’effetto derogatorio che esse producono rispetto alla legislazione vigente, perché agli strumenti giuridici che producono tale deroga non necessariamente si ricollega la natura giuridica di atti normativi. In proposito, questa speculazione dottrinale richiama i negozi giuridici, che producono l’effetto di derogare norme dispositive di legge, ma tale effetto non modifica la loro natura giuridica da atti privatistici ad atti normativi.

La Corte Cost. è più volte intervenuta su tale spinosa questione, atteso che la classificazione della natura giuridica di tali ordinanze riveste non solo un valore teorico-dogmatico, ma anche (se non soprattutto) un importante valore pratico. Ed invero, dalla loro natura giuridica (di atto normativo o atto amministrativo) dipende se esse possano intervenire o meno su materie per le quali la Costituzione prevede una riserva assoluta di legge.

Con una isolata sentenza (cfr. sent. n° 4/77), la Corte Cost. aveva riconosciuto il carattere normativo di tali ordinanze, precisando tuttavia che, nonostante ciò, non erano qualificabili tra le fonti del diritto.

Ebbene, a parte questa posizione isolata, la Corte Cost. ha sempre negato la natura normativa delle ordinanze in questione, riconoscendone invece la natura di atto amministrativo (cfr. sent. 26/61; sent. 201/87 e sent. 127/95).

Infatti, secondo la Corte Cost., queste ordinanze non producono alcun effetto innovativo dell’ordinamento

giuridico, perché l'effetto derogatorio da esse prodotto sulla legislazione vigente non consiste nella modifica o abrogazione permanente delle leggi vigenti, bensì nella loro semplice disapplicazione per il tempo strettamente necessario a risolvere l'emergenza determinata dall'evento straordinario. Pertanto, per la giurisprudenza costituzionale, queste ordinanze hanno natura di atto amministrativo.

Avendo sconosciuto il carattere normativo di tali ordinanze, resta ad esse inibita la possibilità di intervenire su materie per le quali la Costituzione prevede una riserva assoluta di legge (sent. 26/61). Ed invero, per effetto di tale riserva di carattere assoluto, su tali materie possono intervenire solo atti normativi aventi peraltro forza di legge (legge formale, decreto legge, decreto legislativo), rimanendo invece preclusa la possibilità di intervento sia agli atti di normazione secondaria sia, a maggior ragione, agli atti provvedimentali, quali sono per l'appunto queste ordinanze.

Mentre, per le materie coperte da una riserva di legge relativa, ovvero prive di riserva di legge, le ordinanze possono essere tranquillamente emesse, purché ciò avvenga nel rispetto dei principi fissati dalla Corte Cost. con le sopra citate sentenze n° 8/56, n° 26/61, n° 201/87 e n° 127/95, principi che sono stati meglio esposti ed argomentati nei precedenti paragrafi.

15. Estensione della forza derogatoria delle ordinanze alla normativa europea.

La giurisprudenza amministrativa non ha ancora raggiunto un orientamento consolidato in merito all'estensione della forza derogatoria delle ordinanze in esame nei confronti dell'ordinamento comunitario. Parte della giurisprudenza, comunque, sembra propendere per una soluzione positiva, ritenendo che se il legislatore consente alla P.A., in presenza dei prescritti presupposti di necessità ed urgenza, di derogare alle leggi vigenti non si vede per quale ragione tale forza derogatoria non si debba ritenere estesa anche alla normativa europea (cfr. Tar Puglia, sez. II, sent. 208/97).

In verità, il problema è ben più complesso, perché la normativa europea gode del beneficio della primazia sul diritto interno. Pertanto, in forza di tale primazia, si dovrebbe ritenere che la forza derogatoria delle ordinanze non potrebbe ritenersi estesa anche alle norme europee, atteso che queste ultime prevalgono sempre sulle norme interne e quindi anche su quella norma attributiva di potere che, in concreto, costituisce la fonte legittimante della for-

za derogatoria delle ordinanze.

A parere di chi scrive, si deve ritenere che la soluzione più adeguata possa essere quella mediana tra le due posizioni estreme sopra descritte.

In verità, si tratta di una soluzione che già si coglie tra le righe di quanto insegnato dalla copiosa giurisprudenza costituzionale, sopra rassegnata. Come già sopra ampiamente argomentato, secondo tale insegnamento, la forza derogatoria delle ordinanze, promanante dalla norma attributiva di potere, trova la sua più intima giustificazione nello stato di necessità determinato dall'evento straordinario ed è, proprio, tale "necessità" che determina l'immanenza di una scriminante che consente alle ordinanze di agire contra legem, ma mai contra ordinem.

In altre parole, tenendo conto dell'insegnamento dettato dalla Corte Cost. con riferimento al rapporto tra queste ordinanze ed il diritto interno (sopra ampiamente svolto), si deve ritenere che le ordinanze di necessità ed urgenza, alla ricorrenza dei presupposti di legge per la loro emanazione, potranno derogare le singole norme di legge (contra legem), sia interne che comunitarie, ma non potranno mai derogare i principi generali che regolano l'ordinamento comunitario (secundum ordinem). Ciò, in quanto questi principi, per il richiamo fatto dall'art. 1, comma 1, l. 241/90, vengono connotati tra i principi imperativi cui si deve informare l'agere della P.A. italiana e quindi, per tale ragione, rientrano anche tra quei "principi generali dell'ordinamento giuridico", che la stessa Corte Cost. pone quale limite invalicabile per la P.A., nell'emanazione di tali ordinanze.

Luigi  
Del Giudice



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

## La circolazione dei veicoli esteri: la "mitigazione" dell'articolo 93 cds introdotta col D.L. Semplificazioni

Correva l'anno 2018 quando si faceva sempre più pressante ed insistente l'esigenza di dare una risposta ai cosiddetti furbetti dell'esterovestizione dei veicoli, ovvero per dirla in breve, quel fenomeno consistente nell'immatricolazione di un autoveicolo all'estero, ma utilizzato di fatto in Italia con lo scopo di ricavarne indebiti vantaggi, quali il risparmio su spese di assicurazione e sul bollo auto, oltre ad evitare l'irrogazione di multe legate alle violazioni del codice della strada,

Il decreto sicurezza<sup>1</sup> partoriva così, o meglio modificava l'articolo 93 del codice della strada, introducendo a gamba tesa, al comma 1 bis, il principio generale del divieto di circolazione con un veicolo immatricolato all'estero per chi fosse residente in Italia da oltre 60 giorni.

Tale principio, anche in ossequio alle normative internazionali ed unionali<sup>2</sup>, veniva attenuato con le deroghe introdotte al successivo comma 1 ter<sup>3</sup> in favore di veicoli concessi in leasing, locazione senza conducente e comodato

In virtù di tale comma, il divieto risulta pertanto inap-

plicabile nelle seguenti due ipotesi:

a) in caso di veicolo concesso in leasing o in locazione senza conducente da parte di un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione Europea o dello Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva;

b) in caso di veicolo concesso in comodato ad un soggetto residente in Italia e legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione con un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione Europea o dello Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva.

Certo i dubbi interpretativi e di applicazione della succitata norme erano tanti, tant'è che il Ministero dell'Interno, in tempi celeri, interviene con apposita circolare<sup>4</sup> a dirimere (si fa per dire) ogni qualsivoglia dubbio in merito.

Ma soprattutto, con tale circolare, vengono individuati i cosiddetti *Ambiti in corso di approfondimento* ovvero, quelle particolari situazioni in relazione alle quali l'articolo 93 del codice della strada dovrà essere raccordato con altre disposizioni non espressamente richiamate.

1) Il Decreto Legge 04.10.2018 n. 113, inserito in sede di conversione ad opera della Legge 01.12.2018 n. 132, con l'articolo 29, ha apportato importanti modifiche al Codice della Strada (D. lgs. n. 285/1992), e nello specifico all'art. 93, al quale sono stati aggiunti cinque nuovi commi, e all'art. 132, del quale sono stati rivisti i dettami contenuti nei commi 1 e 5.

2) **Direttiva 2004/38**: diritto dei cittadini comunitari e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati Membri

**Art. 21 TFUE**: Ogni cittadino dell'Unione europea ha diritto di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri.

**Art. 45 TFUE**: assicura la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione. Tale libertà implica il diritto di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati Membri;

**Art. 56 TFUE**: Le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati Membri stabiliti in un paese dell'Unione diverso da quello del destinatario del servizio.

3) **Articolo 93 cds comma 1-ter** " Nell'ipotesi di veicolo concesso in leasing o in locazione senza conducente da parte di un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva, nonché nell'ipotesi di veicolo concesso in comodato a un soggetto residente in Italia e legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione con un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o aderente allo Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria od altra sede effettiva, nel rispetto delle disposizioni contenute nel codice doganale comunitario, a bordo del veicolo deve essere custodito un documento, sottoscritto dall'intestatario e recante data certa, dal quale risultino il titolo e la durata della disponibilità del veicolo. In mancanza di tale documento, la disponibilità del veicolo si considera in capo al conducente".

4) (Circ. 300/A/4983/19/149/2018/06) Legge 1 dicembre 2018, n. 132 recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle forze armate". CHIARIMENTI OPERATIVI.

In particolare sono oggetto di approfondimento le seguenti fattispecie:

- Veicolo di impresa europea di noleggio senza conducente che loca a impresa di noleggio italiana che, a sua volta, loca a persona residente in Italia che conduce il veicolo.

- Veicolo di impresa europea di leasing che concede veicolo a impresa di noleggio italiana che, a sua volta, loca a residente in Italia che conduce il veicolo.

- Veicolo immatricolato a San Marino, concesso in comodato a dipendente o collaboratore di impresa Sammarinese che risiede in Italia. Infatti, pur trattandosi di comodato a favore di lavoratore o collaboratore, sembrerebbe non rientrare nella previsione di cui all'art. 9, c. 1-ter perché San Marino non appartiene all'UE o allo SEE ed è necessario tener presente l'eventuale portata della norma in relazione agli Accordi di buon vicinato in essere tra Italia e San Marino.

- Veicolo dello Stato Città del Vaticano, nelle condizioni indicate dal punto precedente, in relazione agli Accordi vigenti tra il nostro Paese e quello Stato.

- Veicolo immatricolato all'estero condotto da cittadino residente nel comune di Campione d'Italia.

Veicolo privato munito di targa diplomatica estera e condotto dall'agente diplomatico, residente in Italia e in servizio presso ambasciate o corpi diplomatici.

Con il Dl semplificazioni, a distanza di circa due anni dal decreto sicurezza tra le varie, o meglio tante modifiche al codice della strada, trova "spazio", parzialmente, la modifica inerente i c.d. ambiti di approfondimenti di cui sopra.

In questa c.d. mini riforma del codice della strada, inserita in modo anomalo nel d.l. semplificazioni<sup>5</sup>, il legislatore va ulteriormente a mitigare la portata del rigore previsto dall'articolo 93 del codice della strada introducendo il **comma 1-quinquies**, il quale nell'intento di dare seguito ad **alcune problematiche** sopra citate esclude dal **divieto di cui al comma 1 bis i seguenti soggetti**:

- **i residenti nel comune di Campione d'Italia;**

L'eccezione per tale categoria di soggetti è motivata dalla peculiare condizione, dal punto di vista sia geografico che giuridico, del territorio del comune di Campione d'Italia, costituente una exclave italiana in Svizzera, ove i veicoli dei cittadini italiani ivi residenti vengono immatricolati con targa elvetica. In forza della deroga, tutti coloro che abbiano la residenza anagrafica nel comu-

ne di Campione d'Italia possono circolare sul territorio nazionale con veicoli immatricolati in Svizzera, anche non di proprietà, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter e 1-quater dell'art. 93 CdS. La disposizione risolve un disallineamento tra il divieto contenuto nell'art. 93, comma 1-bis CdS, e la deroga contenuta nell'art. 132, comma 2 del CdS, secondo il quale i cittadini residenti nel comune di Campione d'Italia non sono soggetti all'obbligo di immatricolazione di un veicolo decorso un anno dall'circolazione in Italia con un veicolo immatricolato all'estero

- **il personale civile e militare dipendente da pubbliche amministrazioni in servizio all'estero**, non iscritti nelle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE) ai sensi dell'art. 1 c. 9 lett. a) e b) L. 470/1988, disposizione inerente alcune categorie di soggetti non iscritti nelle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero, la quale prevede che non sono iscritti nelle anagrafi comunali:

- i cittadini che si recano all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali, nonché dirigenti scolastici, docenti e personale amministrativo della scuola collocati fuori ruolo ed inviati all'estero nell'ambito di attività scolastiche fuori dal territorio nazionale;

- i dipendenti di ruolo dello Stato in servizio all'estero e le persone con essi conviventi, i quali siano stati notificati alle autorità locali ai sensi delle convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari;

- **i lavoratori frontalieri**, o quei soggetti residenti in Italia che prestano un'attività di lavoro in favore di una impresa avente sede in uno Stato confinante o limitrofo (si tratta di Austria, Francia, San Marino, Slovenia, Svizzera, Vaticano), i quali, con il veicolo ivi immatricolato a proprio nome, transitano in Italia per raggiungere il luogo di residenza o per far rientro nella sede di lavoro all'estero;

La circolare n. 300/A7923/20/101/3/3/9 del 22 ottobre 2020 specifica, che devono sussistere cumulativamente tre condizioni:

1. immatricolazione nello Stato confinante o limitrofo dove si svolge l'attività lavorativa
2. immatricolazione **a nome** del conducente lavoratore frontaliere o dipendente dell'impresa avente sede nello Stato confinante o limitrofo
3. utilizzo del veicolo per lo spostamento casa la-

voro e viceversa

Circa la nozione di lavoratore frontaliere esistendo numerose definizioni (es ai fini della determinazione del regime fiscale nelle convenzioni contro le doppie imposizioni, ecc) si predilige quella esistente in ambito UE in materia di determinazione del regime di sicurezza sociale per cui è considerato lavoratore frontaliere qualsiasi lavoratore subordinato o autonomo che esercita una attività professionale nel territorio di uno Stato membro e risiede nel territorio di un altro Stato membro (criterio politico) dove, di massima, ritorna ogni giorno o almeno una volta alla settimana (criterio temporale)<sup>6</sup>.

- **il personale delle Forze armate e di Polizia in servizio all'estero** presso organismi internazionali o basi militari. L'eccezione prevista per questa categoria, come quella relativa al personale diplomatico e consolare di cui al punto precedente, è dettata dalla necessità di coordinare le norme che regolano la circolazione dei veicoli stranieri in Italia con altre disposizioni anche di carattere internazionale, non espressamente richiamate, che obbligano tali categorie pubblicitiche a mantenere la residenza in Italia, pur prestando servizio all'estero. In forza della deroga, il personale delle Forze armate e di polizia in servizio all'estero presso organismi internazionali o basi militari può circolare sul territorio nazionale con veicoli immatricolati in uno Stato estero, anche non di proprietà, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter e 1-quater dell'art. 93 cs.

- **il personale dipendente di associazioni territoriali di soccorso**, per il rimpatrio dei veicoli immatricolati all'estero. Il riferimento è a quelle organizzazioni diffuse sul territorio che si occupano del trasporto di infermi e di emergenze sanitarie e che, in occasione del servizio di soccorso che rendono in favore della collettività, possono trovarsi nella condizione di doversi occupare di riportare il veicolo della persona assistita presso il domicilio di quest'ultimo situato all'estero. In tale ipotesi, l'eccezione in argomento consente al membro dell'associazione di soccorso residente in Italia di condurre il veicolo immatricolato all'estero al solo scopo di riportarlo oltre confine in deroga al divieto di circolazione posto dall'art. 93, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater.

Per tali soggetti dunque vige l'esenzione dal divieto di condurre veicoli con targa estera. **In occasione dei controlli di polizia stradale, l'appartenenza ad una delle predette categorie potrà essere comprovata con**

**qualsiasi mezzo, compresa l'autocertificazione rilasciata al pubblico ufficiale ai sensi degli artt. 46 e 47 del DPR 445/2000.**

Pertanto eccetto le suddette deroghe il cittadino residente in Italia da oltre 60 giorni che circola con veicolo immatricolato all'estero oltre alle sanzioni di cui all'articolo 7 bis dell'articolo 93 cds, dovrà chiedere al competente ufficio della motorizzazione civile, previa consegna del documento di circolazione e delle targhe estere, il rilascio di un foglio di via e della relativa targa, ai sensi dell'articolo 99, al fine di condurre il veicolo oltre i transiti di confine. L'ufficio della motorizzazione civile provvede alla restituzione delle targhe e del documento di circolazione alle competenti autorità dello Stato che li ha rilasciati.

5) L'articolo 16 ter del "decreto semplificazioni" (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, così come convertito con le modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n. 120), ha **introdotto all'interno dell'art. 93** ("Formalità necessarie per la circolazione degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi") il **comma 1-quinquies**

6) **Articolo 1, lettera b, del regolamento n. 1408/71/CEE relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.**



Spett.le  
PISSTA Group Srl  
Pescara – Via Catania, 12  
P.I. 01846520672  
e-mail: [centrostudi@pissta.com](mailto:centrostudi@pissta.com)

## CONFERMA D'ORDINE

### Dati Volume

Autore: Domenico Carola  
Codice della Strada aggiornato e commentato per articolo con la giurisprudenza  
Edizione: gennaio 2021  
Prezzo: € 70

### Dati richiedente

Cognome \_\_\_\_\_ Nome \_\_\_\_\_

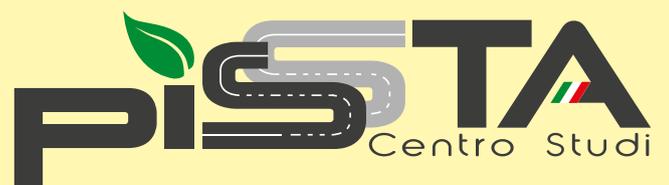
Rag. sociale \_\_\_\_\_ C.F./P.I. \_\_\_\_\_

Indirizzo \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_ Telefono \_\_\_\_\_

Modalità di prenotazione: inviare e-mail con allegato il presente modulo riempito in ogni singola voce a [centrostudi@pissta.com](mailto:centrostudi@pissta.com).

Seguirà e-mail di conferma con relativa comunicazione inerente le modalità di pagamento.



Divisione Editoriale

65121 PESCARA - Via Catania, 12

Cod. Fisc. e P.IVA 01846520672

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

