N° 0/2020

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

Le modifiche al codice della strada recate dal decreto semplificazioni

Il principio di legalità nel diritto amministrativo

Pirateria della strada e rilievi tecnici di polizia giudiziaria

Ministero dell'interno: le investigazione della polizia locale, hanno un valore limitato

Pubblica Sicurezza: dalla Polizia del re alla Polizia dei cittadini

Il codice etico per la Polizia Locale

Percorsi ciclabili promiscui

Lo stato di necessità

La tutela e la conservazione della scena del crimine

Ripristino delle condizioni di sicurezza stradale compromesse dal verificarsi di incidenti

La banchina stradale: definizione ai fini dell'installazione degli autovelox

Dir. Resp. Ernesto Grippo

PISTA Centro Studi

DIALOGHI STUDI E CONFRONTI

Mensile – Anno I° - n. 0

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
domenicogiannetta@pissta.com

Marco Massavelli
marcomassavelli@pissta.com

Antonio Modugno
antoniomodugno@pissta.com

Giuseppe Montana
giuseppemontana@pissta.com

SOMMARIO

ARTICOLO	*PAG.*
Le modifiche al codice della strada recate dal decreto semplificazioni	6
Il principio di legalità nel diritto amministrativo	13
Pirateria della strada e rilievi tecnici di polizia giudiziaria	21
Ministero dell'interno: le investigazione della polizia locale, hanno un valore limitato	33
Pubblica Sicurezza: dalla Polizia del re alla Polizia dei cittadini	36
Il codice etico per la Polizia Locale	40
Percorsi ciclabili promiscui	47
Lo stato di necessità	50
La tutela e la conservazione della scena del crimine	57
Ripristino delle condizioni di sicurezza stradale compromesse dal verificarsi di incidenti	62
La banchina stradale: definizione ai fini dell'installazione degli autovelox	68

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 dottrinaria, 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 Comitato,

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 potrebbero 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

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

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.
É 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.

Le modifiche al codice della strada recate dal decreto semplificazioni

L'articolo 49, commi da 5-ter a 5-duodecies, introdotti dal Senato nella conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (in Supplemento Ordinario n. 24/L alla Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 178 del 16 luglio 2020), con la legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120, recante: «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale». (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 228 del 14 settembre 2020 - Supplemento Ordinario n. 33), apportano numerose di modifiche al codice della strada, in materia di:

- definizione di strade e corsie ciclabili e di zone scolastiche;
- possibilità dei comuni di istituire il doppio senso ciclabile;
- conferimento delle funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni ai divieti di sosta;
- semplificazione procedurale in materia di omologazione di taxi, NCC e veicoli di linea;
- modifiche alle caratteristiche dei veicoli, e in materia di patenti di guida.

Diverse disposizioni sono dirette a tutelare, nella circolazione, i conducenti di velocipedi.
Sono inoltre presenti disposizioni di semplificazione amministrativa, abrogazione di norme incompatibili e proroga di termini (in materia di visita e prova e revisione e di documento unico di circolazione) nonché in materia di segnaletica stradale.
In dettaglio, come riportato nel Dossier del Senato, le modifiche al codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285) introdotte dal comma 5-ter, sono le seguenti:

- la lett. a) modifica l'articolo 2, sulla classificazione delle strade:
  1) viene inserita la seguente lett. "E-bis. Strade urbane ciclabili";
  2) tra le caratteristiche minime che devono avere le strade viene inserita la strada urbana ciclabile, definita come la strada urbana ad unica carreggiata, con banchine pavimentate e marciapiedi, con limite di velocità non superiore a 30 km/h, definita da apposita segnaletica verticale ed orizzontale, con priorità per i velocipedi.
- la lett. b) modifica l'articolo 3, comma primo, sulle definizioni stradali:
  viene sostituito il numero 12-bis sulla corsia ciclabile con le seguenti nuove definizioni: per corsia ciclabile si intende la parte longitudinale della carreggiata, posta di norma a destra, delimitata mediante una striscia bianca, continua o discontinua (nel testo modificato era prevista solo la striscia discontinua valicabile e ad uso promiscuo, possibilità questa che viene eliminata), destinata alla circolazione sulle strade dei velocipedi nello stesso senso di marcia degli altri veicoli e contraddistinta dal simbolo del velocipede.
  La corsia ciclabile può essere impegnata, per brevi tratti, da altri veicoli se le dimensioni della carreggiata non ne consentono l'uso esclusivo ai velocipedi; in tal caso essa è parte della corsia veicolare e deve essere delimitata da strisce bianche discontinue (nella formulazione vigente la corsia ciclabile è parte della ordinaria corsia veicolare, con destinazione alla circolazione dei velocipedi).
  Viene inoltre previsto che la corsia ciclabile possa essere impegnata da altri veicoli anche quando sono presenti fermate del trasporto pubblico collettivo e risulti sovrapposta alle strisce di delimitazione di fermata di cui all'articolo 151 del regolamento di attuazione del codice.
  Si specifica che la corsia ciclabile si intende valicabile, limitatamente allo spazio necessario per consentire ai veicoli, diversi dai velocipedi, di effettuare la sosta o la fermata nei casi in cui vi sia fascia di sosta veicolare laterale, con qualsiasi giacitura.
  Viene inoltre aggiunto alle definizioni il nuovo n. 12-ter) che reca la definizione di corsia ciclabile per doppio senso ciclabile: si tratta della parte longitudinale della carreggiata urbana a senso unico di marcia, posta a sinistra rispetto al senso di marcia, delimitata mediante una striscia bianca discontinua, valicabile e ad uso promiscuo, idonea a permettere la circolazione sulle strade urbane dei velocipedi in senso contrario a quello di marcia degli altri veicoli e contraddistinta dal simbolo del velocipede.
  La corsia ciclabile è parte della carreggiata destinata alla circolazione dei velocipedi in senso opposto a quello degli altri veicoli.
  Viene inserito il nuovo n."58-bis) che definisce la Zona scolastica quale zona urbana in prossimità della quale si trovano edifici adibiti ad uso scolastico, in cui è garantita una particolare protezione dei pedoni e dell'ambiente, delimitata lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e di fine.
- la lett. c) modifica l'articolo 7, sulla regolamentazione della circolazione nei centri abitati:
  1) introduce, con la nuova lett. i-bis), tra le facoltà dei comuni, con ordinanza del sindaco, quella di stabilire il "doppio senso ciclabile" su strade classificate di tipo E, E-bis, F o F-bis, ove il limite massimo di velocità sia inferiore o uguale a 30 km/h ovvero su parte di una zona a traffico limitato: i velocipedi possano circolare anche in senso opposto all'unico senso di marcia prescritto per tutti gli altri veicoli, lungo la corsia ciclabile per doppio senso ciclabile presente sulla strada stessa. La facoltà può essere prevista indipendentemente dalla larghezza della carreggiata, dalla presenza e dalla posizione di aree per la sosta veicolare e dalla massa dei veicoli autorizzati al transito.
  Tale modalità di circolazione dei velocipedi è individuata mediante apposita segnaletica;
  inoltre, con la nuova lett. i-ter) si prevede la facoltà di consentire la circolazione dei velocipedi sulle strade riservate alla circolazione dei veicoli adibiti a servizi pubblici di trasporto (di cui alla lett. i), purché non siano presenti binari tramviari a raso ed a condizione che, salvo situazioni puntuali, il modulo delle strade non sia inferiore a 4,30 m.
  2) introduce il nuovo comma 11-bis, che prevede che nelle zone scolastiche urbane possa essere limitata o esclusa la circolazione, la sosta o la fermata di tutte o di alcune categorie di veicoli in orari e con modalità definite con ordinanza del Sindaco.
  I divieti di circolazione, di sosta o di fermata non si applicano agli scuolabus, agli autobus destinati al trasporto degli alunni frequentanti istituti scolastici, nonché ai titolari di contrassegno disabili (di cui all'articolo 381, comma secondo, del regolamento di attuazione del codice (nella disposizione il riferimento è fatto erroneamente all'articolo 382, comma secondo del regolamento, che riguarda diversa fattispecie). Si prevede per le violazioni di tale comma la sanzione amministrativa da euro 168 ad euro 679, prevista dal comma 13-bis.
- la lett. d) inserisce nel codice il nuovo articolo 12-bis sulla "Prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta e fermata".
  Il nuovo articolo prevede, al comma primo, che con provvedimento del Sindaco possano essere conferite funzioni di prevenzione e accertamento di tutte le violazioni in materia di sosta nell'ambito delle aree oggetto dell'affidamento per la sosta regolamentata ovvero a pagamento, aree verdi comprese, a dipendenti comunali o delle società private e pubbliche esercenti la gestione della sosta di superficie a pagamento o dei parcheggi. Con provvedimento del sindaco possono, inoltre, essere conferite a dipendenti comunali o a dipendenti delle aziende municipalizzate o delle imprese addette alla raccolta dei rifiuti urbani e alla pulizia delle strade funzioni di prevenzione e accertamento di tutte le violazioni in materia di sosta o di fermata connesse all'espletamento di tali attività.
  Il nuovo comma secondo dispone che le funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta e di fermata siano svolte dal personale, nominativamente designato in tale funzione con provvedimento del Sindaco, previo accertamento dell'assenza di precedenti o pendenze penali e con l'effettuazione e il superamento di un'adeguata formazione.
  Tale personale, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, riveste la qualifica di pubblico ufficiale.
  In base al comma terzo, le funzioni di cui al comma primo possono essere conferite anche al personale ispettivo delle aziende di trasporto pubblico di persone.
  A tale personale sono inoltre conferite, con le stesse modalità di cui al comma primo, le funzioni di prevenzione e accertamento in materia di circolazione, fermata e sosta sulle corsie e strade ove transitano i veicoli adibiti al servizio di linea.
  In base al comma quarto, al personale che svolge le suddette le funzioni è conferito il potere di contestazione delle infrazioni (di cui agli articoli 7, 157 e 158), in ragione delle funzioni attribuibili ai sensi dei commi primo e secondo, nonché di disporre la rimozione dei veicoli (ai sensi dell'articolo 159), limitatamente agli

ambiti oggetto di affidamento di cui al presente articolo.
Al personale è inoltre conferito il potere di contestazione nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento delle violazioni di loro competenza.
Al personale del comune e delle aziende municipalizzate o di raccolta rifiuti e delle aziende di trasporto pubblico viene inoltre conferito il potere di compiere accertamenti di violazioni in materia di sosta o di fermata in aree limitrofe a quelle oggetto dell'affidamento o di gestione dell'attività di loro competenza che siano funzionali, rispettivamente, alla gestione degli spazi per la raccolta dei rifiuti urbani ovvero alla fruizione delle corsie o delle strade riservate al servizio di linea.
Per quanto riguarda il personale dipendente dalla società di gestione dei parcheggi la possibilità di accertare violazioni relative alla sosta o alla fermata anche nelle aree immediatamente limitrofe alle aree oggetto dell'affidamento è consentita solo quando queste costituiscono lo spazio minimo indispensabile per compiere le manovre necessarie a garantire la concreta fruizione dello spazio di sosta regolamentata o del parcheggio oggetto dell'affidamento.
In base al comma quinto, l'attività sanzionatoria prevista dall'articolo 12-bis, successiva all'emissione del verbale da parte del personale e l'organizzazione del relativo servizio, sono di competenza dell'Amministrazione comunale attraverso gli uffici o i comandi a ciò preposti, a cui compete anche tutta l'attività autorizzativa e di verifica sull'operato.
I Comuni possono conferire alle società di cui ai commi primo, secondo terzo la facoltà di esercitare tutte le azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti, ivi compresi il rimborso delle spese, gli interessi e le penali.
Le modalità operative e gli importi di tali azioni di recupero, sono oggetto di negoziazione tra il soggetto concedente ed il concessionario.
Il comma sesto prevede che ai fini dell'accertamento, nonché per la redazione della documentazione in ordine alle violazioni di cui al presente articolo sia possibile ricorrere all'uso della tecnologia digitale e a strumenti elettronici e fotografici.
il comma settimo reca la clausola di invarianza finanziaria dell'attuazione dell'articolo, da cui non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

- la lett. e) abroga il comma terzo dell'articolo 37, che attualmente ammette ricorso al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che decide in merito, nel termine di sessanta giorni e con le formalità stabilite nel regolamento di attuazione, contro i provvedimenti e le ordinanze che dispongono o autorizzano la collocazione della segnaletica.
- la lett. f) sostituisce il comma quarto dell'articolo 75, in materia di accertamento dei requisiti di idoneità alla circolazione e omologazione per i veicoli da adibire a servizio di taxi, NCC o a servizio di linea per trasporto di persone.
  Tali veicoli sono attualmente soggetti all'accertamento dei dati di identificazione e della loro corrispondenza alle prescrizioni tecniche ed alle caratteristiche costruttive e funzionali previste dalle norme del codice.
  Con la nuova formulazione del comma quarto si prevede che sia il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ad individuare, con proprio decreto, i suddetti veicoli di tipo omologato soggetti all'accertamento.
- la lett. g) modifica l'articolo 78, comma primo, in materia di aggiornamento della carta di circolazione in seguito a modifica delle caratteristiche costruttive dei veicoli, prevista attualmente per tutti i veicoli le cui caratteristiche costruttive o funzionali ovvero i dispositivi di equipaggiamento vengano modificati: Si inserisce un periodo in base al quale sarà il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ad individuare, con proprio decreto, le tipologie di modifica delle caratteristiche costruttive e funzionali per le quali la visita e prova non sono richieste. Con il medesimo decreto sono stabilite, altresì, le modalità e le procedure per gli accertamenti e l'aggiornamento della carta di circolazione.
- la lett. h) modifica l'articolo 94 in materia di formalità per il trasferimento di proprietà degli autoveicoli:
  1) si modifica il comma secondo, prevedendo che in caso di trasferimento della residenza dell'intestatario-della carta di circolazione, o di sede se si tratta di persona giuridica, l'ufficio competente del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e del personale proceda all'aggiornamento dell'archivio nazionale dei veicoli di cui agli articoli 225 e 226 (anziché all'aggiornamento della carta di circolazione come attualmente previsto);
  2) si modifica analogamente il comma quarto, inserendo il riferimento all'archivio nazionale dei veicoli,laddove si prevede la sanzione amministrativa prevista nella misura da euro 364 ad euro 1.817 per chiunque circoli con un veicolo per il quale non sia stato richiesto, nel termine stabilito dal comma primo, l'aggiornamento dei dati presenti nell'archivio nazionale dei veicoli o il rinnovo della carta di circolazione.
- la lett. i) modifica l'articolo 126 in materia di durata e conferma della patente di guida: si prevede in particolare l'inserimento di un nuovo comma 8-bis che prevede che al titolare di patente di guida che si sottopone, presso la commissione medica locale di cui all'articolo 119, comma quarto, agli accertamenti per la verifica della persistenza dei requisiti di idoneità psicofisica richiesti per il rinnovo di validità della patente di guida, la commissione stessa rilascia, per una sola volta, un permesso provvisorio di guida, valido fino all'esito finale della procedura di rinnovo.
  Il rilascio del permesso provvisorio di guida è subordinato alla verifica dell'insussistenza di condizioni di ostatività presso l'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida di cui all'articolo 226, comma decimo.
  Il permesso provvisorio di guida non è rilasciato ai titolari di patente di guida che devono sottoporsi agli accertamenti previsti dagli articoli 186, comma ottavo, e 187, comma sesto rispettivamente relativi all'ipotesi di guida sotto effetto di alcool o di sostanze stupefacenti; un ulteriore modifica concerne la disciplina, prevista dal comma nono, ultimo periodo, di coloro che hanno rinnovato la patente di guida presso un'autorità diplomatico consolare italiana in uno Stato non appartenente all'Unione europea o allo Spazio economico europeo.
  Tali soggetti hanno l'obbligo, entro sei mesi dalla riacquisizione della residenza in Italia, di rinnovare la patente stessa secondo la procedura ordinaria.
  Viene infine inserito un nuovo comma decimo-bis al fine di disporre che la commissione medica locale che, a seguito di accertamento dell'idoneità psicofisica, valuta che il conducente debba procedere al declassamento della patente di guida, trasmetta, per via informatica, i dati del conducente all'Ufficio centrale operativo, che provvede alla stampa e alla spedizione della nuova patente di guida.
  Contenuti e modalità di trasmissione dei dati della commissione medica locale all'Ufficio centrale operativo del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale saranno fissati con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
- la lett. l) modifica l'articolo 145, in materia di precedenze, inserendo i commi quarto-bis e quarto-ter. Le nuove disposizioni prevedono che i conducenti degli altri veicoli hanno l'obbligo di dare la precedenza ai velocipedi che transitano sulle strade urbane ciclabili o vi si immettono, anche da luogo non soggetto a pubblico passaggio (quarto-bis) e che lungo le strade urbane i conducenti degli altri veicoli hanno l'obbligo di dare la precedenza ai velocipedi che circolano sulle corsie ciclabili (quarto-ter).
- la lett. m) modifica l'articolo 148, che disciplina il sorpasso, aggiungendo il comma nono-bis Il nuovo comma prevede che, lungo le strade urbane ciclabili, il conducente di un autoveicolo che effettui il sorpasso di un velocipede è tenuto ad usare particolari cautele al fine di assicurare una maggiore distanza laterale di sicurezza in considerazione della minore stabilità e della probabilità di ondeggiamenti e deviazioni da parte del velocipede stesso.
  Prima di effettuare il sorpasso di un velocipede, il conducente dell'autoveicolo valuta l'esistenza delle condizioni predette per compiere la manovra in completa sicurezza per entrambi i veicoli riducendo particolarmente la velocità, ove necessario, affinché la manovra di sorpasso sia compiuta a ridottissima velocità qualora le circostanze lo richiedano.
  Si prevede inoltre che chiunque violi queste disposizioni sia soggetto al pagamento di una somma da euro 167 ad euro 666.
- la lett. n) modifica l'articolo 150, avente ad oggetto la disciplina dell'incrocio tra veicoli nei passaggi ingombrati o su strade di montagna, inserendo il comma secondo-bis, al fine di prevedere, lungo le strade urbane a senso unico, in cui è consentita la circolazione a ''doppio senso ciclabile", qualora risulti non agevole l'incrocio, i conducenti degli altri veicoli devono dare la precedenza ai velocipedi che circolano sulla corsia ciclabile per "doppio senso ciclabile".
- la lett. o) modifica l'articolo 175, comma secondo, lett. b), avente ad oggetto, condizioni e limitazioni della circolazione sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali al fine di escludere dal divieto di circolazione su autostrade e strade extraurbane principali i tricicli, di cilindrata non inferiore a 250 cc se a motore termico e comunque di potenza non inferiore a 15 kW, destinati al trasporto di persone e con al massimo un passeggero oltre al conducente".
- la lett. p) modifica l'articolo 180, comma quarto, al fine di estendere ai mezzi con facoltà di acquisto in leasing, la possibilità che la carta di circolazione sia sostituita da fotocopia autenticata dallo stesso proprie-

tario con sottoscrizione del medesimo.

- la lett. q) modifica l'articolo 182 avente ad oggetto la circolazione dei velocipedi. Si prevede, attraverso l'inserimento di un nuovo comma primo-bis, che le disposizioni del comma primo, che prevedono l'obbligo per i ciclisti di circolare su un'unica fila non si applicano alla circolazione dei velocipedi sulle strade urbane ciclabili.

  Una seconda modifica, attraverso la novella del comma nono, interamente riformulato disciplina le modalità di circolazione dei velocipedi sulle piste o le corsie a loro riservate estendendo le norme previste dal regolamento per la circolazione sulle piste ciclabili anche alla circolazione sulle corsie ciclabili e sulle corsie ciclabili per doppio senso ciclabile.

  L'ultima modifica concerne l'ultimo periodo del comma nono-ter, che disciplina la cosiddetta "casa avanzata" che viene riformulato nel senso di prevedere che l'area delimitata sia accessibile oltre che attraverso una corsia anche da una pista ciclabile, ferma restando la lunghezza pari almeno a 5 metri, e il fatto che sia situata sul lato destro in prossimità dell'intersezione.
- la lett. r) modifica l'articolo 201, comma primo-bis, lett. g), avente ad oggetto la disciplina dell'accesso controllato ai centri storici e alle altre aree di accesso limitato (Zona a Traffico Limitato, aree pedonali, ecc) al fine di estendere la possibilità di accertamento attraverso mezzi elettronici anche ai casi di aree con accesso o transito vietato e prevedendo che l'accertamento possa effettuarsi attraverso dispositivi omologati ai sensi di apposito regolamento emanato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

  Si prevede che il medesimo regolamento definisca le condizioni per l'installazione e l'esercizio dei dispositivi di controllo, al fine di consentire la rilevazione delle violazioni dei divieti di circolazione, in ingresso, all'interno ed in uscita nelle corsie, strade, aree e zone di cui al periodo precedente, nonché il controllo della durata di permanenza all'interno delle medesime zone.

  Viene quindi soppresso il riferimento all'articolo 17, comma 133-bis, della legge 15 maggio1997, n. 127, che conteneva una disciplina analoga e superata dalla nuova formulazione della disposizione di cui si propone l'introduzione.

Il nuovo comma quinto-quater abroga l'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre1992, n. 495 in materia di ricorso contro provvedimenti relativi alla segnaletica.

Il d.P.R. citato reca il Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada.

Il Paragrafo 2, in materia di segnaletica in generale (articoli 37-38 codice della strada), disciplina all'articolo 74 (in relazione all'articolo 37 codice della strada) il ricorso contro provvedimenti relativi alla segnaletica.

Il testo vigente stabilisce che il ricorso, previsto dall'articolo 37, comma terzo, del codice, è proposto, nel termine di sessanta giorni, da chi abbia interesse alla apposizione della segnaletica, in relazione alla natura del segnale apposto.

Il ricorso deve contenere, oltre all'indicazione del titolo da cui sorge l'interesse a proporlo, le ragioni dettagliate dell'opposizione al provvedimento o all'ordinanza, con l'eventuale proposta di modifica o di aggiornamento.

Il ricorso è notificato, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento, all'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale del Ministero dei lavori pubblici, e all'ente competente all'apposizione della segnaletica, giusta quanto dispone l'articolo 37 del codice.

La proposizione del ricorso sospende l'esecuzione del provvedimento impugnato, salvo che ricorrano ragioni di urgenza, nel qual caso l'ente competente può deliberare di dare provvisoria esecuzione al provvedimento impugnato.

L'esecuzione provvisoria è comunicata, con raccomandata con avviso di ricevimento, al ricorrente e all'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale del Ministero dei lavori pubblici.

Il ricorso è deciso, a seguito di istruttoria dell'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale, dal Ministro dei lavori pubblici entro sessanta giorni dalla notificazione dello stesso.

La decisione è comunicata dal Ministro al ricorrente e all'ente competente, che è tenuto a conformarsi ad essa. Il nuovo comma quinto-quinquies che abroga l'articolo 59 della legge 29 luglio 2010, n. 120.

La legge reca Disposizioni in materia di sicurezza stradale.

L'articolo 59 norma il rilascio di un permesso di guida provvisorio in occasione del rinnovo della patente, prevedendo che ai titolari di patente di guida, chiamati per sottoporsi alla prescritta visita medica presso le competenti commissioni mediche locali per il rinnovo della patente stessa, gli uffici della motorizzazione civile sono autorizzati a rilasciare, per una sola volta, un permesso di guida provvisorio, valido fino all'esito

finale delle procedure di rinnovo (comma primo).

Le disposizioni non si applicano in favore dei titolari di patente di guida che devono sottoporsi a visita medica ai sensi degli articoli 186, comma ottavo, e 187, comma sesto, del decreto legislativo n. 285 del 1992.

Per la proroga del permesso provvisorio di guida rilasciato ai sensi del presente articolo, per l'anno 2020, si veda l'articolo 1, comma primo, Decreto Ministeriale 11 marzo 2020.

Il nuovo comma quinto-sexies abroga il decreto del Presidente delle Repubblica 22 giugno 1999, n. 250, recante ''Regolamento recante norme per l'autorizzazione alla installazione e all'esercizio di impianti per la rilevazione degli accessi di veicoli ai centri storici e alle zone a traffico limitato, a norma dell'articolo 7,comma 133-bis, della legge 15 maggio 1997, n. 127'', che è abrogato all'entrata in vigore del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da adottarsi ai sensi dell'articolo 201, comma 1-bis, lett. g), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Il nuovo comma quinto-septies novella l'articolo 92 del decreto-legge Cura Italia 17 marzo 2020, n. 18, cui sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma quarto della norma novellata è riscritto prevedendo che, in considerazione dello stato diemergenza nazionale da Covid 19 di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, è autorizzata la circolazione fino al 31 ottobre 2020 dei veicoli da sottoporre entro il 31 luglio 2020 alle attività di visita e prova di cui agli articoli 75 e 78 ovvero alle attività di revisione di cui all'articolo 80 del nuovo codice della strada (previsione già contenuta nel testo vigente) prevedendo poi altresì, rispetto al testo vigente, che è rispettivamente autorizzata la circolazione: o fino al 31 dicembre 2020 dei veicoli da sottoporre ai medesimi controlli entro il 30 settembre 2020, nonché la circolazione fino al 28 febbraio 2021 dei veicoli da sottoporre agli stessi controlli entro il 31 dicembre 2020.L'articolo 92 novellato, in materia di Disposizioni in materia di trasporto marittimo di merci e di persone, nonché di circolazione di veicoli, prevede al vigente comma quarto che, in considerazione dello stato di emergenza nazionale da Covid, è autorizzata fino al 31 ottobre 2020 la circolazione dei veicoli da sottoporre entro il 31 luglio 2020 alle attività di visita e prova di cui agli articoli 75 e 78 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 ovvero alle attività di revisione di cui all'articolo 80 del medesimo decreto legislativo.

2) si inserisce nell'articolo 92 del Cura Italia un nuovo comma quarto-septies, fino al 31 marzo 2021 gliaccertamenti previsti in materia di revisioni (dall'articolo 80 del codice della strada) possono essere svolti anche dagli ispettori di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 19 maggio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 17 giugno 2017, n. 139, come modificato dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 11 dicembre 2019.Ai predetti ispettori è riconosciuto, per lo svolgimento dell'attività, un compenso, a carico esclusivo dei richiedenti la revisione, determinato secondo le modalità di cui all'articolo 19, commi primo, secondo, terzo e quarto della legge 1° dicembre 1986, n. 870. Si indica la finalità di mitigare gli effetti derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento previste dall'articolo 1 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, dall'articolo 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, e dai relativi provvedimenti attuativi, in relazione alla situazione emergenziale, nonché di ridurre i tempi di espletamento delle attività di cui all'articolo 80 del codice della strada. Il nuovo comma quinto-octies novella l'articolo 1, comma 104, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 in materia di ciclovie interurbane.Tale comma 104 prevede, allo scopo di finanziare interventi finalizzati alla progettazione di ciclovie interurbane, come definite ai sensi dell'articolo 2, comma primo, lett. a), della legge 11 gennaio 2018, n. 2, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Fondo per le ciclovie interurbane con uno stanziamento di 2 milioni di euro per l'anno 2019.Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro il 31 agosto 2019, sono definite le modalità di erogazione delle risorse del predetto Fondo, nonché le modalità di verifica e controllo dell'effettivo utilizzo da parte degli enti territoriali delle risorse erogate per tali finalità.

Alla norma sono apportate le seguenti modificazioni:

a) si sostituisce, all'attuale finalità di tipo generale, quella dell'installazione della segnaletica lungo l'itinerario ciclo-turistico appenninico tra il Comune di Altare, in Liguria, fino al Comune di Alia, in Sicilia;

b) il secondo periodo della norma vigente è riscritto prevedendo che con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro il 30 novembre 2020, sono definite le modalità di erogazione delle risorse del predetto Fondo.

Il nuovo comma quinto-nonies sposta dal 31 ottobre 2020 al 31 marzo 2021 il termine, indicato dall'articolo 1 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 98, entro il quale deve essere completato il passaggio alle

procedure telematiche per il rilascio del documento unico contenente i dati di circolazione e di proprietà degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi.
Si ricorda che, ai sensi del decreto legislativo 98/2017, articolo 1, comma quarto, tale compito spetta al Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti.
Il nuovo comma quinto-decies pone un termine di sessanta giorni per aggiornare il regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495.
Il nuovo comma quinto-undecies novella l'articolo 4, comma primo, del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121 (Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168.
La norma in questione riguarda dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico, di cui viene data informazione agli automobilisti, finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni alle norme di comportamento. I predetti dispositivi o mezzi tecnici, già presenti sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali, potranno essere utilizzati o installati anche sulle restanti tipologie di strade, ovvero su singoli tratti di esse, individuati con apposito decreto del prefetto competente.
Per un verso, la modifica consiste in una semplificazione, giacché l'articolo 4, comma primo, del decreto-legge 121/2002 individuava le restanti tipologie di strade in parte attraverso espliciti riferimenti normativi; per altro verso, estende il campo di applicazione, poiché la norma novellata si rimetteva ai decreti prefettizi soltanto per singoli tratti delle strade in questione.
Il nuovo comma quinto-duodecies abroga due commi, il 132 e il 133, dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo).
Il primo dei due commi abrogati, n. 132, consentiva ai comuni, con provvedimento del sindaco, di conferire funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta a dipendenti comunali o delle società di gestione dei parcheggi (in quest'ultimo caso, limitatamente alle aree oggetto di concessione).
Il secondo comma abrogato, n. 133, permetteva di conferire le suddette funzioni di prevenzione e accertamento di violazioni anche al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico.
Inoltre, a tale personale si conferivano le funzioni di prevenzione e accertamento in materia di circolazione e sosta sulle corsie riservate al trasporto pubblico (Si veda in proposito supra anche la lett. d) del comma quinto-bis del presente articolo in commento che introduce il nuovo articolo 12-bis relativo all'accertamento delle violazioni di sosta e fermata).
Il nuovo comma quinto-terdecies abroga infine l'articolo 68 (recante Funzioni di prevenzione e accertamento di violazioni di disposizioni del codice della strada) della legge 23 dicembre 1999, n. 488, vale a dire la legge finanziaria per l'anno 2000.
L'articolo abrogato forniva interpretazioni e precisazioni inerenti ai commi 132 e 133 dell'articolo 17 della legge 127/1997 i quali, come si è visto, sono a loro volta abrogati dal precedente comma 5-undecies.

Giuseppe Montana

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

Il principio di legalità nel diritto amministrativo

1. Breve premessa sui principi generali dell'azione amministrativa.
L'assioma fondante del nostro diritto amministrativo richiede che l'azione amministrativa, per essere legittima, deve essere conforme alla legge.
In questo caso, il termine legge viene inteso in senso lato, perché esso comprende non solo la norma attributiva di potere (cioè la specifica norma di legge o atto avente forza di legge), che consente alla P.A. di intervenire su una data materia, ma anche quel complesso di principi giuridici che guidano l'azione amministrativa e che trovano il loro fondamento nella costituzione, nella legge ordinaria, nel diritto comunitario e nella giurisprudenza, nazionale o comunitaria.
Si fa qui riferimento, per l'appunto, ai principi generali che disciplinano l'azione amministrativa, i quali si configurano come vere e proprie norme giuridiche di carattere precettivo sia nei confronti della P.A. procedente sia nei confronti dello stesso Giudice che deve sindacare l' operato della pubblica Autorità.
Nel novero dei principi generali dell'azione amministrativa, il principio di legalità assume particolare importanza, perché costituisce il supporto legittimante dell'agere della P.A., quando questa agisce iure imperii.
2. Definizione del principio di legalità nel diritto amministrativo.
Il principio di legalità richiede che l'azione amministrativa deve essere esercitata nel rispetto della legge.
Questa definizione, dopo una lunga evoluzione storico-giuridica, oggi viene intesa nel senso che l'azione amministrativa, per essere legittima, deve trovare fondamento in una specifica norma di legge (la c.d. norma attributiva di potere).
Questa norma, inoltre, deve contenere statuizioni chiare, precise e definite, che devono attribuire all'Autorità amministrativa procedente lo specifico potere che le consenta di intervenire su una data materia, devono pure fissare la specifica finalità pubblica per cui può essere esercitato tale potere ed, infine, devono determinare, sia pure nelle linee generali, le modalità di esercizio del potere stesso, nonché i presupposti ed il contenuto dell'atto amministrativo, cioè dello strumento con cui si esercita il potere conferito.
Com'è evidente, l'attuale interpretazione del principio di legalità fonda la legittimità dell'azione amministrativa su una tripartizione di elementi strutturali:
o la ricorrenza di una norma attributiva di potere, in assenza della quale la P.A. non è legittimata ad agire iure imperii, ma potrà agire solo con i poteri propri del diritto comune e cioè come un privato cittadino;
o questa norma attributiva di potere deve contenere disposizioni chiare e precise, che devono lasciar comprendere, in anticipo e con certezza, quali saranno le conseguenze della loro applicazione da parte della P.A;
o infine, tale norma deve porre limiti ben precisi all' agere della P.A., stabilendo le modalità di esercizio del suo potere amministrativo e prevedendo, sia pure nella sua essenzialità, lo schema astratto dell'atto amministrativo con cui si esercita tale potere.
Il principio di legalità, inteso nel senso appena detto, diventa una fonte di garanzia per la tutela delle posizioni giuridiche soggettive di coloro che vengono a contatto con la P.A. .
3. Evoluzione storico-giuridica del principio di legalità nel diritto amministrativo.
Come già detto sopra, la predetta opzione ermeneutica del principio di legalità è il risultato di un lungo travaglio giuridico, che sostanzialmente ha attraversato tre fasi.
3.1. Tutela debolissima del principio di legalità.
Ed invero, in un primo momento, si riteneva che l'applicazione del principio di legalità richiedesse, per garantire la legittimità dell'azione amministrativa, semplicemente che quest'ultima non risultasse in contrasto con una norma di legge. In pratica, si riteneva che l'azione della P.A. incontrasse solo dei limiti negativi, segnati,

per l'appunto, dalla ricorrenza di espresse norme di legge che sancissero il divieto di agire per la stessa P.A.
La dottrina ha definito questa prima impostazione ermeneutica come "tutela debolissima" assicurata dal principio di legalità alla legittimità amministrativa.
Infatti, così inteso, il principio di legalità non può essere considerato fonte di garanzia per gli amministrati e ciò in considerazione dell'enorme spazio di discrezionalità che viene riconosciuto alla P.A. procedente.
Ed invero, il principio di legalità inteso in questo senso, evidentemente, si fonda sull'assioma per cui "tutto ciò che non è espressamente vietato è consentito".
Ebbene, un tale assioma, se assume una valenza fortemente positiva nel campo del diritto penale (perchè, riferendosi all'attività posta in essere dai singoli, ne amplia le libertà individuali), viceversa, non altrettanto si può dire nell'ambito del diritto amministrativo.
Invero, in quest'ultimo caso, l'applicazione di un tale assioma non può che riferirsi all'attività della P.A. (e non a quella dei singoli), consentendole di svincolarla dalla ricorrenza di una specifica norma di legge abilitativa.
In tal modo, però, alla P.A. viene riconosciuta la possibilità di ampliare oltremisura il campo della sua operatività, con forte detrimento delle posizioni soggettive dei destinatari della sua azione.
Ciò, in quanto il riconoscimento della possibilità di intervento della P.A. in assenza di una norma di legge attributiva di potere comporta l'ampliamento della sua sfera di discrezionalità, con conseguente diminuzione dello spazio di riconoscimento delle libertà e dei diritti dei destinatari della sua azione.
In definitiva, si può dire che la c.d. "tutela debolissima" del principio di legalità è propria di quegli ordinamenti giuridici in cui si vuole riconoscere una P.A. forte, se non addirittura autoritaria, a discapito dei diritti e degli interessi dei suoi amministrati.

3.2.Principio di legalità inteso in senso formale.

In considerazione di tale ragione, la nozione del principio di legalità ha avuto una sua prima evoluzione, passando dalla predetta "tutela debolissima" ad una nuova accezione, definita dalla dottrina come "tutela debole o tutela formale".
Secondo questo nuovo orientamento, il principio di legalità, inteso "in senso formale", richiede che l'azione amministrativa deve trovare fondamento in una specifica norma di legge (c.d. norma attributiva di potere), che attribuisca alla P.A. il potere di intervento su una data materia e, nel contempo, fissi la finalità pubblica che l'Autorità amministrativa deve perseguire nell'esercizio di tale suo potere (causa del potere esercitato).
In altre parole, questa diversa nozione del principio di legalità riconosce che l'azione amministrativa risulta circoscritta non solo dai limiti negativi (cioè da norme che pongono divieti di agire), ma anche dai c.d. limiti positivi, costituiti dalla ricorrenza di specifiche norme di legge che abilitino la P.A. ad intervenire su un dato settore.
Certamente, questa nuova impostazione del principio di legalità risponde maggiormente alle esigenze di tutela delle posizioni dei singoli, perché si fonda sulla necessità di una norma di azione che legittimi l'agere amministrativo.
Però, anch'essa incontra un limite fondamentale, perchè, pur prevedendo la necessità della ricorrenza di una norma di legge come requisito fondante per la legittimità dell'azione amministrativa, tuttavia, non prevede che questa norma debba avere un contenuto minimo tale da imbrigliare e contenere l'azione amministrativa, in modo da circoscrivere quanto più possibile l'ambito della sua discrezionalità.
In pratica, il limite del principio di legalità inteso "in senso formale" si rinviene nel fatto che non preveda una norma attributiva di potere che, oltre ad essere fonte di attribuzione del potere stesso, deve anche essere determinativa delle modalità di esercizio del potere e del contenuto minimo dell'atto amministrativo.
In pratica, questa concezione formale del principio di legalità concepisce la norma attributiva di potere come monca nel suo aspetto sostanziale.
Concepita in tal modo, la norma abilitativa consente alla P.A. la possibilità di perseguire liberamente la causa del potere esercitato (cioè la finalità pubblica fissata dalla norma), cioè con le modalità che meglio riterrà opportune e ciò proprio perché non incontra il limite, legislativamente fissato, delle modalità di esercizio del potere e del contenuto minimo dell'atto.
Da tutto ciò ne consegue che anche la concezione formale del principio di legalità comporta un forte ampliamento del campo della discrezionalità amministrativa, che correlativamente determina il restringimento dello spazio di tutela della libertà e degli interessi degli amministrati.
In questo modo, formalmente l'azione amministrativa risulterà legittima, perché troverà fondamento in una

norma abilitante e perché perseguirà la finalità pubblica fissata dalla legge.
Mentre, nella sostanza, la legittimità amministrativa risulterà fortemente vulnerata, atteso che, per raggiungere la causa del potere esercitato, alla P.A. sarà riconosciuto un margine di discrezionalità così ampio da poter facilmente trasbordare nella lesione delle posizioni soggettive di coloro con cui viene a contatto.
Proprio per questa ragione, si parla di "principio di legalità in senso formale".

3.3. Principio di legalità inteso in senso sostanziale.

Tenuto conto di ciò, si è pervenuto ad una nuova nozione del principio di legalità, inteso "in senso sostanziale".
Secondo questa nuova impostazione, non è sufficiente che la norma di legge fissi le due predette condizioni legittimanti dell'azione amministrativa (attribuzione di potere e finalità pubblica da perseguire), ma è anche necessario che stabilisca le modalità di esercizio del potere amministrativo, nonché i presupposti ed il contenuto dell'atto amministrativo, frutto dell'esercizio di detto potere.
Quest'ultima interpretazione è stata avallata dalla Corte costituzionale, che ha ripetutamente precisato come il principio di legalità debba essere inteso in senso sostanziale (cfr. ex plurimis sentenze 307/2003, 32/2009, 115/2011).
Infatti, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale un'interpretazione in senso formale del principio di legalità non sarebbe conforme ad uno Stato di diritto, perché lascerebbe alla pubblica amministrazione un ampio margine di discrezionalità nello stabilire le modalità di esercizio del potere e nella determinazione del contenuto dell'atto.
In tal modo, si vanificherebbe la funzione del principio di legalità, perché formalmente si avrebbe una norma di azione che sostiene l'attività amministrativa, ma di fatto le modalità con cui si esplica tale attività risulterebbero del tutto discrezionali e, per ciò stesso, l'attività della P.A. risulterebbe del tutto affrancata dal predetto principio di legalità.
Il pericolo di vanificare questo principio viene, invece, meno se si segue l'interpretazione in senso sostanziale del principio di legalità.
Infatti, in questo caso, anche le modalità di esercizio del potere amministrativo, i presupposti ed il contenuto dell'atto, sia pure nelle loro linee essenziali, avranno un effettivo aggancio con la norma attributiva di potere e da ciò ne conseguirà che l'intera azione amministrativa risulterà fondata sulla legge.
In definitiva, si può dire che l'interpretazione c.d. "forte" del principio di legalità, cioè in senso sostanziale, offre piena garanzia alle posizioni soggettive dei destinatari dell'azione amministrativa.
Questi, infatti, venendo a contatto con la P.A., avranno la certezza che l'attività di quest'ultima altro non è che l'attuazione nei loro confronti di un astratto paradigma legale, già previsto dal legislatore nelle sue linee essenziali anche con riferimento al contenuto concreto della decisione ed alle sue modalità di esecuzione.
Nell'ambito di questa prospettiva di garanzia per i diritti dei singoli, si pone, in ultimo, l'intervento della Corte Europea dei diritti dell'uomo.
Secondo una consolidata giurisprudenza di questo Giudice europeo, la garanzia effettiva dei diritti fondamentali dell'uomo non può prescindere dalla ricorrenza di norme attributive di potere connotate da statuizioni chiare e precise, in grado di limitare la discrezionalità di intervento della pubblica autorità, e che, soprattutto, lascino prefigurare nei loro destinatari le conseguenze certe della loro applicazione (cfr. sentenza Digital Rights Ireland, che ha portato alla dichiarazione di invalidità della direttiva 2006/24/CE).
La chiosa del Giudice europeo sulla necessità di disposizioni normative chiare e precise completa il quadro definitorio di un principio di legalità, da un lato, ispirato al contenimento di uno spazio troppo ampio della discrezionalità amministrativa e, dall'altro, teso alla tutela delle posizioni soggettive attive di coloro che vengono a contatto con l'esercizio dell'azione amministrativa.

3.4. I destinatari del principio di legalità.

Infine, a conclusione di quanto detto sopra, si può dire che il precipitato diretto del principio di legalità, inteso "in senso sostanziale", così come integrato dalle anzidette caratteristiche di certezza e specificazione delle norme di legge (previste dalla giurisprudenza europea), comporta che il destinatario di detto principio non è solo l'attività della P.A., ma anche l'attività del nostro legislatore.
Infatti, il principio in esame, così inteso, impone al legislatore una produzione legislativa caratterizzata da disposizioni che devono rispondere a due requisiti indefettibili. Da un lato, devono essere chiare e precise e comunque prevedibili nelle loro conseguenze, mentre dall'altro lato devono delineare, nelle linee essenziali, le modalità di esercizio del potere, nonché il modello astratto dello strumento con cui tale potere si esercita

(cioè l'atto amministrativo).
Da ciò, se ne deduce che anche la tecnica di produzione legislativa non potrà sottrarsi dall'osservanza del principio di legalità inteso in senso sostanziale, altrimenti si esporrà alla violazione di specifiche norme costituzionali e comunitarie, che, come vedremo di seguito, costituiscono il fondamento normativo di questo stesso principio.

4. Fondamento normativo del principio di legalità.

L'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea stabilisce che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Carta devono essere previste dalla legge e, comunque, devono rispettare i livelli essenziali stabiliti dalla Carta.
Questa disposizione costituisce il fondamento normativo del principio di legalità nell'ambito del diritto europeo.
La norma europea, infatti, pone precisi limiti all'azione amministrativa, stabilendo che essa deve essere, rigorosamente, sottoposta alla legge tutte le volte in cui sia finalizzata a restringere le posizioni giuridiche soggettive dei suoi destinatari rispetto all'ampiezza che tali posizioni rinvengono nella stessa Carta.
Nel rispetto della primazìa del diritto europeo, il predetto principio di legalità trova pieno riconoscimento nel nostro ordinamento giuridico interno, sia nella legislazione ordinaria che in quella costituzionale.
Ed invero, sul piano della legislazione ordinaria, il fondamento normativo del principio di legalità si rileva in modo piuttosto agevole nell'art. 1, comma 1, l. 241/90, secondo cui "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge".
Con tale norma, viene stabilito l'obbligo per l'azione amministrativa di non deviare dai fini pubblici specificamente previsti dalle singole norme attributive di potere.
Questa previsione normativa può essere intesa in tutta la sua pienezza solo con una sua lettura costituzionalmente orientata.
Per tale ragione, qui di seguito, viene effettuata una disamina delle norme costituzionali che rappresentano il fondamento del principio di legalità nel diritto amministrativo.
Tuttavia, si ritiene opportuno precisare che la Costituzione non prevede una norma che riconosca in modo espresso tale principio nell'ambito del diritto amministrativo.
Pertanto, è stato compito della dottrina individuare il suo fondamento costituzionale, ispirandosi, all'uopo, al criterio ermeneutico dell'interpretazione logico-sistematica delle previsioni costituzionali, sia pure con diversità di vedute.
In particolare, una parte della dottrina ritiene di poter individuare il fondamento del principio in esame in tutte quelle norme costituzionali che sanciscono una riserva di legge per tutte quelle attività che la pubblica amministrazione deve dispiegare nei confronti dei suoi amministrati.
Questa impostazione dottrinale fa riferimento a tutte quelle norme costituzionali che subordinano l'esercizio del potere amministrativo alla ricorrenza di una norma di legge, che abiliti la P.A. ad incidere sulle posizioni giuridiche soggettive attive dei suoi destinatari.
Tuttavia, la medesima dottrina, pur riconoscendo unanimemente che la riserva di legge costituisce il fondamento costituzionale del principio di legalità, non è però concorde nell'individuazione della norma costituzionale da ritenere come fondamento di tale principio.
Infatti, parte di questa dottrina rinviene il supporto costituzionale del principio di legalità negli artt. 13 e ss. della Costituzione, che, com'è noto, riconoscono e tutelano le c.d. libertà civili, sancendo che queste ultime possono essere ristrette solo nei casi e con le modalità previste dalla legge.
Si fa qui riferimento alla libertà personale, all'inviolabilità del domicilio, alla libertà e segretezza della corrispondenza, alla libertà di circolazione, alla libertà di espressione, ecc.
In tutti questi casi, la previsione costituzionale di una riserva di legge implica l'indispensabilità di una norma attributiva di potere, la cui mancanza rende illegittimo ogni restringimento delle libertà individuali ad opera della P.A..
Sempre in questo stesso ambito dottrinale si inquadra la tesi di chi, invece, riscontra il fondamento costituzionale del principio di legalità anche negli artt. 23 e 42, comma 3, della Costituzione.
L'art. 23 Cost. sancisce l'obbligo della riserva di legge per consentire alla P.A. di imporre ai suoi destinatari prestazioni personali o patrimoniali, stabilendo, per ciò stesso, il divieto per la P.A. di intervenire su tale materia in assenza di una specifica norma attributiva di potere.
Allo stesso modo, anche l'art. 42, comma 3, Cost., stabilisce che la proprietà privata può essere espropriata

dalla P.A. solo nei casi previsti dalla legge e, comunque, salvo indennizzo.
Si è qui in presenza dell'ennesima riserva di legge, che legittima la P.A. ad intervenire su una specifica materia (per l'appunto la proprietà privata) solo in presenza di una norma attributiva di potere, in assenza della quale l'azione amministrativa di esproprio risulterà illegittima.
Incanalandosi in questa stessa corrente dottrinale, altri autori (Sandulli) individuano il fondamento costituzionale del principio in esame nell'art. 97 Cost., laddove sancisce una riserva di legge per l'organizzazione amministrativa.
In proposito, Sandulli fa rilevare che se la riserva di legge vale per l'organizzazione dei pubblici uffici a maggior ragione deve valere per ciò che costituisce il risultato di detta organizzazione e cioè per l'attività amministrativa.
Tuttavia, la suddetta impostazione dottrinale, che fonda il principio di legalità sulle riserve di legge imposte dalla Costituzione per supportare la legittimità dell'attività amministrativa, rivela un evidente punctum pruriens.
Ed invero, seguendo tale teoria, il principio di legalità troverebbe applicazione nei soli casi in cui la Costituzione prevede una riserva di legge per consentire alla P.A. la possibilità di incidere sulle posizioni soggettive dei suoi destinatari.
Mentre, al di fuori di questi casi tassativi di riserva di legge previsti dalla Costituzione, l'azione amministrativa non avrebbe la necessità di essere supportata da una norma attributiva di potere e di conseguenza mancherebbe anche di un paradigma legale di riferimento per quanto attiene alle sue modalità di esercizio.
É evidente come una tale impostazione dottrinale comporti un aumento dello spazio di intervento della discrezionalità amministrativa a discapito dei diritti e degli interessi degli amministrati.
Per tale ragione, altri autori (Garofalo) ritengono che il principio di legalità trovi il suo fondamento costituzionale negli artt. 24 e 113 della Costituzione, che com'è noto riconoscono il diritto di ricorrere al Giudice contro ogni atto della pubblica amministrazione.
Infatti, il Giudice dovrà decidere i ricorsi proposti contro gli atti della P.A. nel rispetto di quanto previsto dall'art. 101 della Costituzione e cioè avendo come suo unico parametro di riferimento "la legge".
Da ciò ne deriva che il Giudice casserà tutti quegli atti amministrativi che risulteranno emessi dalla P.A. in contrasto con la legge.
In definitiva, tale ragionamento dottrinale porta a ritenere che, in forza degli artt. 24 e 113 Cost., gli atti amministrativi non possono essere in contrasto con la legge, ma devono essere assoggettati a quest'ultima.
Ciò, è sufficiente per affermare che il combinato disposto di queste due norme costituzionali rappresenta il fondamento del principio di legalità.

5. Effetti del principio di legalità sull'azione amministrativa.

Il principio di legalità, inteso in senso sostanziale, comporta tre importanti precipitati, che caratterizzano gli atti amministrativi, cioè quegli strumenti con cui si esercita l'azione amministrativa.
In particolare, gli effetti che derivano dal principio di legalità sono i seguenti:
- tipicità e nominatività degli atti amministrativi;
- carattere eccezionale dell'esecutorietà degli atti amministrativi;
- irretroattività degli atti amministrativi.

5.1. Tipicità dell'atto amministrativo.

Come già detto sopra, il principio di legalità, inteso in senso sostanziale, comporta che la norma attributiva di potere non si deve limitare a determinare il potere e la finalità pubblica attribuita alla cura dell'Autorità procedente, ma deve anche stabilire i presupposti ed il contenuto essenziale dell'atto amministrativo.
Da tale ultima circostanza deriva che è la stessa norma attributiva di potere che, di fatto, tipicizza l'atto amministrativo con cui la P.A. esercita il potere ad essa conferito.
Infatti, la P.A. procedente, nel perseguire la finalità pubblica affidata alla sua tutela, deve utilizzare solo il modello astratto di atto amministrativo fissato dalla norma attributiva di potere, limitandosi ad adattarlo al caso concreto oggetto di sua trattazione.
In altre parole, la P. A. si deve limitare ad emettere gli atti amministrativi creati dalle singole norme attributive di potere (cioè dal legislatore) e non può creare nuove tipologie di atti.
Questi ultimi, pertanto, costituiscono un numerus clausus, perché sono solo quelli tipizzati dal legislatore.
Ed è proprio in questo senso che si parla di tipicità dell'atto amministrativo, la cui finalità ultima è quella di salvaguardare il principio di legalità nell'esercizio dell'azione amministrativa.

Infatti, l'esercizio di quest'ultima si concretizza mediante l'emanazione di atti e la loro tipicità serve, per l'appunto, per garantire che l'azione amministrativa risulti ancorata alla norma attributiva di potere non solo per quanto attiene al fondamento del potere esercitato, ma anche per ciò che in concreto viene ad essere statuito con lo strumento con cui si esercita tale potere e cioè l'atto amministrativo.

5.2. Nominatività dell'atto amministrativo.

Intimamente connesso al carattere della tipicità dell'atto amministrativo è l'ulteriore carattere della nominatività.

Infatti, la norma attributiva di potere non si limita a tipizzare il modello astratto di atto, ma provvede anche a denominare ogni tipologia di atto amministrativo da essa creato, attribuendole uno specifico nomen, ad esempio: concessione, autorizzazione, ordinanza, decreto, determina, decisione, ecc... .

É proprio tale circostanza che induce a parlare di nominatività degli atti amministrativi.

Mentre, la tipicità comporta che la P.A. deve emanare solo gli atti tipizzati dal legislatore, invece, la nominatività degli atti amministrativi comporta che la P.A., nell'esercizio del proprio potere, non può emanare un qualsiasi atto amministrativo tra quelli tipizzati dalla legge, ma deve emanare proprio quell'atto specificamente previsto e denominato dalla legge per l'esercizio di quel determinato potere ad essa attribuito.

Per essere più chiari, si può ricorrere ai seguenti esempi di atti "nominati", dai quali si evince che:

- con l'atto denominato "concessione", si esercita il potere finalizzato alla costituzione e/o traslazione di diritti in favore dei destinatari del provvedimento;
- con l'atto denominato "autorizzazione", si esercita il potere finalizzato alla rimozione di un limite all'esercizio di un diritto di cui il destinatario del provvedimento è già titolare;
- con l'atto denominato "ordinanza", si esercita il potere finalizzato all'emanazione di ordini e divieti;
- con l'atto denominato "decreto" ovvero "determina", si esercita il potere finalizzato all'esercizio di atti di gestione;
- con l'atto denominato "decisione", si esercita il potere finalizzato a decidere istanze revisionali.

Dagli esempi appena riportati ne deriva che non risulterebbe conforme al principio di legalità (nella sua accezione di nominatività degli atti) utilizzare indifferentemente la concessione ovvero l'autorizzazione per emettere un provvedimento traslativo di diritti, pur essendo entrambi i provvedimenti tipizzati dalla legge.

Ed invero, tale impossibilità deriva dal fatto che, in questo caso, il potere esercitato attiene al trasferimento di diritti e pertanto, per l'esercizio di tale potere, la norma abilitante tipizza il provvedimento denominato "concessione".

5.3. Carattere eccezionale dell'esecutorietà degli atti amministrativi.

Per forza esecutoria degli atti amministrativi si intende il potere della pubblica amministrazione di portare ad esecuzione un atto amministrativo iure imperii, cioè facendo uso della propria potestà di imperio (e quindi direttamente con i propri mezzi e la propria organizzazione amministrativa), senza fare ricorso ad alcuna decisione dell'autorità giudiziaria.

Tuttavia, i provvedimenti amministrativi hanno carattere esecutorio solo in casi eccezionali e precisamente nei casi espressamente previsti dalla legge.

Tale ultima circostanza si configura come una conseguenza diretta del principio di legalità.

Infatti, tale principio inteso in senso sostanziale, come più volte detto, richiede la sussistenza di una norma attributiva di potere che disciplini anche le modalità di esercizio del potere.

Ebbene, l'esecuzione dell'atto amministrativo in forma esecutoria (cioè mediante la potestà di imperio della pubblica amministrazione) costituisce, per l'appunto, la manifestazione di una delle modalità di esercizio del potere amministrativo.

Per tale ragione, il principio di legalità comporta che la forza esecutoria dell'atto amministrativo non è un elemento naturale di ogni atto amministrativo, cioè un carattere ricorrente dell'atto per il solo fatto che esso venga emesso dalla pubblica amministrazione nell'esercizio della sua funzione amministrativa.

Al contrario, il predetto principio di legalità implica che la forza esecutoria dell'atto amministrativo sussiste solo quando gli viene esplicitamente riconosciuta dalla norma attributiva di potere, come specifica modalità di esercizio di tale potere.

Questa conclusione, che già si desume come conseguenza diretta del principio di legalità, trova il suo espresso riconoscimento normativo nell'art. 21 ter della l. 241/90, secondo cui " Nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti. .... Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono

provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge".

É evidente come il presente dettato legislativo abbia voluto recepire le istanze della giurisprudenza costituzionale, già sopra richiamate, secondo cui il principio di legalità richiede non solo la ricorrenza di una norma di legge che attribuisca il potere di agire alla pubblica amministrazione, ma richiede anche la necessità che questa norma di legge disciplini le "modalità" di esercizio di tale potere.

In altre parole, il citato art. 21 ter l. 241/90 costituisce una conferma indiretta di quanto già detto dalla Corte Costituzionale e cioè che il principio di legalità deve essere inteso in senso sostanziale e non meramente formale.

5.4. Irretroattività degli atti amministrativi.

Il carattere dell'irretroattività degli atti amministrativi, come avviene per gli altri caratteri già sopra esaminati nei due precedenti paragrafi, costituisce il portato diretto del principio di legalità.

Ed invero, per come più volte detto, quest'ultimo principio, correttamente inteso "in senso sostanziale", impone che l'azione amministrativa è legittima solo quando sussiste una norma attributiva di potere, che, tra le altre cose, deve anche prevedere il contenuto essenziale dell'atto amministrativo.

Tenuto conto di ciò, l'applicazione del principio di legalità comporta che l'atto amministrativo può avere efficacia retroattiva solo quando sussiste una norma di legge attributiva di potere che, nel dettare le linee essenziali del contenuto dell'atto amministrativo, preveda che lo stesso possa avere efficacia retroattiva.

Ciò detto, si tratta di capire se nel nostro ordinamento giuridico sussiste una norma legislativa di portata generale, che consenta alla pubblica amministrazione l'emanazione di atti aventi efficacia retroattiva rispetto al momento della loro emanazione. Infatti, solo in caso di riscontro positivo si potrebbe ritenere che la retroattività dell'atto amministrativo si configuri come un suo elemento naturale.

Tuttavia, il nostro ordinamento giuridico non prevede una siffatta norma di carattere generale, anzi, al contrario, ricorrono due norme di segno diametralmente opposto, atteso che riconoscono il divieto di retroazione dell'atto amministrativo.

Innanzitutto, si fa riferimento all'art. 21 bis l. 241/90, secondo cui il provvedimento limitativo della sfera giuridica soggettiva del suo destinatario acquista efficacia solo dopo che viene portato a conoscenza di quest'ultimo.

É evidente, come l'efficacia di questa tipologia di provvedimenti (cioè quelli restrittivi) venga postergata ad un momento successivo rispetto a quello della loro emanazione. Pertanto, se così è, a maggior ragione questi provvedimenti non possono avere efficacia per un momento antecedente a quello della loro emanazione.

Questo divieto di efficacia retroattiva, previsto dal citato art. 21 bis l. 241/90 con riferimento ai soli provvedimenti restrittivi, trova invece riconoscimento generalizzato per tutti gli atti amministrativi in un'altra norma di legge e precisamente nell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Quest'ultima norma, in verità, viene dettata in materia civilistica, ma in considerazione della generalità del suo portato, che si configura come principio generale dell'ordinamento giuridico, non c'è alcun dubbio da parte della dottrina e della giurisprudenza che si applichi anche nel campo del diritto amministrativo.

Ebbene, il citato art. 11 stabilisce che "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo".

Tenuto conto di quanto sancito da questa disposizione normativa, ne deriva che la norma attributiva di potere può riconoscere alla P.A. il potere di agire su una data materia solo "per il futuro", cioè senza la possibilità di retroazione. In altre parole, l'atto amministrativo, con cui si esplica il potere della P.A., non può avere effetto retroattivo.

La ricorrenza delle due citate norme (art. 21 bis l. 241/90 e art. 11 preleggi) non esclude però che, in presenza di casi particolari espressamente previsti dalla legge, l'atto amministrativo possa avere efficacia retroattiva.

Infatti, come già più volte segnalato, il principio di legalità comporta che il contenuto essenziale dell'atto amministrativo deve essere determinato dalla norma attributiva di potere.

Pertanto, nulla esclude che, in presenza di situazioni particolari, il legislatore, nel formulare la norma di conferimento del potere, possa prevedere anche la possibilità di attribuire efficacia retroattiva all'atto amministrativo.

Ovviamente, nel caso della ricorrenza di una tale determinazione legislativa, non risulteranno di ostacolo le due norme sopra citate (art. 21 bis ed art. 11), perché esse appartengono alla categoria delle leggi ordinarie e quindi possono essere sempre derogate, in forza del principio della successione temporale tra leggi, racchiuso nel noto broccardo latino "lex posterior derogat lege priori".

Tuttavia, è bene precisare che il legislatore, qualora si decidesse nel senso di stabilire la retroazione dell'atto amministrativo, non potrebbe farlo liberamente, ma dovrebbe valutare questa sua opzione con ogni dovuta prudenza.
Infatti, l'eventuale riconoscimento legislativo della retroattività di un atto amministrativo non si può basare esclusivamente sul principio di legalità, che, ex se, consentirebbe al legislatore di agire come meglio crede e quindi di conferire efficacia retroattiva all'atto.
Al contrario, l'eventuale decisione legislativa della retroazione dell'atto dovrà, preventivamente, valutare la refluenza che essa potrebbe sortire rispetto all'ulteriore principio giuridico della "certezza e stabilità dei rapporti giuridici".
Com'è noto, si tratta di un principio di matrice comunitaria la cui tutela viene assicurata nel nostro ordinamento interno dall'art. 1 l. l. 241/90. La sua finalità è quella di garantire la stabilità dei rapporti giuridici che nascono dai provvedimenti della P.A., stabilità che costituisce il viatico necessario per assicurare la solidità degli scambi e dei rapporti economici di coloro che operano sul mercato comune europeo.
Ciò detto, volendo fare una reductio ad unitatem, si può dire che l'applicazione sic et simpliciter del principio di legalità consentirebbe al legislatore di poter conferire efficacia retroattiva al modello astratto di un atto amministrativo, tuttavia, tale possibilità dovrà essere esercitata dallo stesso legislatore compatibilmente con il principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, onde evitare di incorrere nella violazione della primazìa del diritto europeo sul diritto interno.
Fermo restando quanto già detto sopra e cioè che solo un'espressa previsione legislativa può attribuire efficacia retroattiva ad un atto amministrativo, si deve ulteriormente ricordare che la giurisprudenza ha, comunque, individuato ulteriori casi eccezionali di retroattività.
Si tratta di atti che per la loro stessa natura non possono che avere efficacia retroattiva, quali sono ad esempio: l'annullamento di ufficio e le decisioni sui ricorsi amministrativi.
Ed ancora, la giurisprudenza ha riconosciuto efficacia retroattiva anche a quegli atti che risultano vantaggiosi per i rispettivi destinatari e che vengono emessi "ora per allora", al fine di far loro recuperare la fruizione di un diritto a suo tempo non riconosciuto.

Conclusioni.
Il principio di legalità, attraversando una lunga evoluzione giuridica, oggi, è approdato ad una definizione che riesce a limitare l'azione amministrativa, garantendone la legittimità non solo da un punto di vista formale ma anche sul piano sostanziale.
Ciò, in quanto l'applicazione di tale principio richiede che la decisione assunta dall'Autorità amministrativa in ordine ad una fattispecie concreta deve trovare fondamento su una norma di legge, che non solo dovrà legittimare l'adozione della stessa decisione, ma anche il suo contenuto, lo strumento con cui viene assunta e le modalità con cui essa viene portata ad esecuzione.

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.

Pirateria della strada e rilievi tecnici di polizia giudiziaria
Road piracy and police technical surveys judicial

DARE INCISIVITA' E IMPORTANZA AL PRIMO INTERVENTO

Un metodo di procedura ideale dovrebbe essere quello di dare al nostro protocollo iniziale di intervento una certa incisività e certezza nel saper individuare il perimetro dell'area che deve essere recintata e isolata, stabilendo da subito una strada per accedervi e una per lasciare la zona interessata e nel contempo cercare di capire chi e con quale ruolo si è reso partecipe ai fatti e chi potenzialmente ha anche potuto contaminare il luogo dove essi sono avvenuti.
Anche in questo caso confermo che la migliore formazione è quella che nasce dalla propria esperienza, tenendo ben presente che nulla è reale senza una prova.
Nel secondo passaggio si renderà necessario assegnare a un collaboratore il compito di sorvegliare l'area del sinistro stradale isolata e annotare il nominativo di coloro che transitano al suo interno.
Con il terzo passaggio sarà indispensabile mettere in atto tutti gli accorgimenti necessari per preservare l'integrità dell'intera area isolata.
Contestualmente alle predette operazioni sarà necessario interpellare le idonee strutture di supporto; quali il personale medico e di soccorso e, ove necessita, il personale specializzato appartenente alle specifiche organizzazioni scientifiche.
Preliminarmente sarà opportuno anche stabilire se l'illuminazione, durante i rilievi, è sufficiente e nel caso fosse inidonea attrezzarsi con una illuminazione speciale.
Per quanto concerne la vittima sarà necessario annotare e descrivere dettagliatamente tutto quello che i nostri occhi riescono a percepire, annotando gli oggetti e le tracce presenti e, se necessario, gli oggetti mancanti da subito evidenti.
La vittima non dovrà essere assolutamente rimossa sino al termine dei rilievi personali, delle misurazioni, delle riprese fotografiche e videografiche e naturalmente, sino all'autorizzazione del Pubblico

GIVING INCISIVITY AND IMPORTANCE TO THE FIRST INTERVENTION

An ideal method of procedure should be to give our initial intervention protocol a certain incisiveness and certainty in knowing how to identify the perimeter of the area that must be fenced and isolated, immediately establishing a road to access it and one to leave the affected area and at the same time try to understand who and with what role took part in the events and who could potentially contaminate the place where they took place.
Also in this case I confirm that the best training is the one that comes from one's own experience, bearing in mind that nothing is real without proof.
In the second step, it will be necessary to assign a collaborator the task of monitoring the isolated road acci- dent area and note the name of those who pass through it.
With the third step it will be essential to implement all the necessary precautions to preserve the integrity of the entire isolated area.
At the same time as the aforementioned operations it will be necessary to consult the appropriate support structures; such as medical and rescue personnel and, where necessary, specialized personnel belonging to specific scientific organizations.
Preliminarily, it will also be appropriate to establish whether the lighting, during the surveys, is sufficient and if it is unsuitable to equip yourself with special lighting.
As far as the victim is concerned, it will be necessary to note and describe in detail everything that our eyes can perceive, noting the objects and traces present and, if necessary, the missing objects immediately evident. The victim must absolutely not be removed until the end of the personal surveys, measurements, photographic and videographic recordings and of course, until the authorization of the Public Prosecutor.
A good rule will be to systematically examine and note the characteristics and conditions of all the

Ministero.

Buona norma sarà quella di esaminare sistematicamente e annotare le caratteristiche e le condizioni di tutti gli oggetti presenti, compresi i reperti e in particolar modo vernici, plastiche, sostanze adesive, sostanze abrasive, sostanze incendiarie, materiali per costruzioni, capelli e fibre, vetro, inchiostri, impronte latenti, metalli, documenti, impronte di scarpe, dna, legno, terra, abiti della vittima (fibre artificiali, derivate da materie grezze naturali, fibre rigenerate quali rayon, acetato e triacetato o da materie chimiche, fibre sintetiche quali nylon, poliestere ed acrilico); tutti reperti sui quali potranno successivamente essere eseguite le analisi scientifiche.
Le prove tutte, importanti e meno importanti, dovranno essere osservate con la massima attenzione, fotografate e videoregistrate, raccolte e idoneamente repertate (certamente l'ideale sarebbe effettuare una ripresa aerea dell'intera area del sinistro stradale a mezzo di un drone).
La vegetazione o la segnaletica divelta e tutti gli oggetti dovranno essere visionati con cura, al fine di rilevare frammenti di qualsiasi natura (vetri, fanaleria, rami, fibre, brandelli dei vestiti, detriti di vernice, oggetti vari o altro, sia quelli appartenenti alla vittima che al presunto responsabile del sinistro stradale); anche in questo caso sarà opportuno procedere con i rilievi video/fotografici.
In particolar modo dovrà essere individuata la eventuale presenza di macchie di sangue, annotando la posizione, il grado di coagulazione e soprattutto il tipo di macchie.
È indispensabile che la registrazione e il trasporto delle prove sia affidata alla stessa persona per evitare contaminazioni; per evitare contaminazioni è necessario anche sostituire i guanti in lattice che si utilizzano ogni qual volta tocchiamo un oggetto da repertare, altrimenti non facciamo altro che spostare le tracce da un oggetto all'altro noi stessi.
E parlando di fonti di prova possiamo affermare che è indispensabile anche annotare dettagliatamente riguardo a ciascuna prova, descrivendola in maniera idonea, enunciando nel verbale il rapporto che ha quella prova in relazione al sinistro stradale nonché la data, l'ora, il luogo di ritrovamento, il relativo rilievo fotografico di riferimento, il nominativo dell'a-

objects present, including the finds and in particular paints, plastics, adhesives, abrasive substances, incendiary substances, building materials, hair and fibers, glass, inks, latent prints, metals, documents, shoe prints, DNA, wood, earth, clothing of the victim (artificial fibers, derived from natural raw materials, regenerated fibers such as rayon, acetate and triacetate or from chemical materials, synthetic fibers such as nylon, polyester and acrylic); all findings on which scientific analyzes can subsequently be performed.
All the evidence, important and less important, must be observed with the utmost attention, photographed and videotaped, collected and appropriately collected (certainly the ideal would be to take an aerial shot of the entire area of the road accident by means of a drone).
The uprooted vegetation or signs and all objects must be carefully inspected, in order to detect fragments of any nature (glass, lights, branches, fibers, shreds of clothing, paint debris, various objects or other, both those belonging to the victim and the alleged person responsible for the road accident); also in this case it will be advisable to proceed with the video / photographic surveys.
In particular, the possible presence of blood stains must be identified, noting the position, the degree of coagulation and above all the type of stains.
It is essential that the recording and transport of evidence be entrusted to the same person to avoid contami- nation; to avoid contamination, it is also necessary to replace the latex gloves that are used every time we touch an object to be found, otherwise we do nothing but move the traces from one object to another oursel- ves.
And speaking of sources of evidence we can say that it is also essential to note in detail with regard to each evidence, describing it in an appropriate manner, stating in the report the relationship that evidence has in relation to the road accident as well as the date, time, place of discovery, the relative pho- tographic reference, the name of the agent who collected it.

gente che l'ha repertata.
A tutti i testimoni e alle persone informate sui fatti sarà opportuno lasciare il proprio nominativo e il recapito personale presso il Comando a cui si appartiene, per consentire loro di fornire successivamente ulteriori particolari o informazioni, nuove o al momento non ricordate.
Di seguito parleremo ora, sinteticamente, dei rilievi descrittivi, fotografici, planimetrici, personali, tralasciando le attività di routine ben conosciute dagli operatori di polizia giudiziaria.

I RILIEVI

I rilievi descrittivi iniziano dall'individuazione dell'area d'interesse operativo dove sarà possibile individuare le tracce e i reperti.
I rilievi descrittivi dovranno essere eseguiti dal generale al particolare, da destra verso sinistra, dal basso verso l'alto, dall'avanti all'indietro.
Il rilievo è quell'atto ricognitivo di varia natura, diretto a cercare, riconoscere e fissare sul documento tracce ed elementi utili.
Il rilievo può essere di tipo descrittivo, video/fotografico, planimetrico, dattiloscopico, plastico, sulla persona. L'altro grosso filone d'attività facente parte dei rilievi descrittivi consiste nell'osservazione finalizzata all'individuazione degli elementi suscettibili di mutamento, dei quali si dovrà accuratamente prendere nota.
In ambiente aperto si dovrà tenere conto delle condizioni atmosferiche, di visibilità e di traffico e nulla dovrà sfuggire a un attento osservatore.
In un veicolo da rimuovere, ad esempio, si dovrà tenere conto dello stato del motore, della leva del cambio, del cronotachigrafo, dei dispositivi di illuminazione, della leva del freno e della presenza di tracce o oggetti a bordo del veicolo stesso e di tutti gli altri particolari presenti.
L'osservazione dovrà avvenire in un determinato ordine e la descrizione dovrà essere effettuata con massima attenzione, scrupolo e assoluta precisione.
I rilievi video/fotografici dovranno essere eseguiti nell'immediato per fissare al meglio lo stato dei luoghi

All witnesses and people informed of the facts should leave their names and personal contact details at the Command to which they belong, to allow them to subsequently provide further details or information, new or not currently remembered.
Below we will now briefly talk about the descriptive, photographic, planimetric and personal surveys, leaving out the routine activities well known by the judicial police operators.

THE RELIEFS

The descriptive surveys begin with the identification of the area of operational interest where it will be possi- ble to identify the traces and finds.
The descriptive surveys must be carried out from the general to the particular, from right to left, from bottom to top, from front to back.
The survey is that reconnaissance act of various kinds, aimed at seeking, recognizing and fixing traces and useful elements on the document.
The survey can be descriptive, video / photographic, planimetric, fingerprint, plastic, on the person. The other major line of activity forming part of the descriptive surveys consists in the observation aimed at identifying the elements susceptible to change, which must be carefully noted.
In an open environment, weather, visibility and traffic conditions must be taken into account and nothing must escape a careful observer.
In a vehicle to be removed, for example, it is necessary to take into account the state of the engine, the gear lever, the tachograph, the lighting devices, the brake lever and the presence of traces or objects on board the vehicle itself and all the other details present.
The observation must take place in a certain order and the description must be made with the utmost care, scruple and absolute precision.
The video / photographic surveys must be carried out immediately to better establish the state of the places and view where and how the crime was committed.
I repeat that the evidence, once identified, will have to be photographed and

e visualizzare dove e com'è stato commesso il reato.
Ribadisco che le prove, una volta individuate, dovranno essere fotografate e filmate, poi raccolte e idoneamente repertate.
Nel caso specifico del rilievo di sinistro stradale sarà necessario fotografare/videoregistrare dapprima e in ordine cronologico l'area completa del sinistro stradale, la precisa collocazione dei veicoli e delle persone decedute (con particolare attenzione alle lesioni, macchie di sangue, agli abiti...), tutti gli oggetti presenti, il punto d'urto, i segni di collisione evidenziati sui veicoli (tutti i lati del veicolo con primi piani dei segni e dei danni evidenti sulla carrozzeria), i segni di scarrocciamento, i danni a cose o proprietà, le tracce di frenata, di sbandamento, i detriti di vernice, la fanaleria, i vetri, le tracce degli pneumatici; ricordandosi preliminarmente di evidenziare il tutto con idonee tabelle alfanumeriche e di annotare la logica sequenza dei fotogrammi che dovranno coincidere con i contenuti dell'annotazione d'indagine, riguardanti le attività espletate e, soprattutto, i risultati conseguiti.
Per situazioni ambientali particolari sarà necessario effettuare i fotogrammi con idoneo obiettivo grandangolare.
La tecnica video/fotografica possiede un alto valore probatorio e consente eventuali ingrandimenti di dettagli sfuggiti ad una prima osservazione.
L'area interessata deve essere fotografata da più punti di osservazione, secondo una successione logica che consenta una ricostruzione di tipo panoramico dell'intera scena del sinistro stradale, per poi passare ai particolari.
Naturalmente, le tecniche fotografiche sono differenti in funzioni dell'oggetto o del cadavere da fotografare/videoregistrare.
Infine, può essere utile la ripresa con una videocamera dell'intera scena del sinistro stradale per fornire una visione alternativa dello stato dei luoghi ed anche una documentazione delle modalità con cui si è operato. Non bisogna mai dimenticare che i rilievi fotografici presentano spesso difficoltà di rapportare la dimensione di un oggetto o di una traccia; per questa ragione, specialmente di fronte a piccoli oggetti o piccole tracce, è necessario posizionare un righello in modo tale che sia visibile nella fotografia o nella ripresa video.

filmed, then collected and appropriately collected.
In the specific case of the road accident relief, it will be necessary to photograph / video record first and in chronological order the complete area of the road accident, the precise location of the vehicles and the deceased persons (with particular attention to injuries, blood stains, clothes ...) , all objects present, the point of impact, the collision marks highlighted on the vehicles (all sides of the vehicle with close-ups of the signs and damage evident on the bodywork), the signs of skidding, damage to things or property, traces of braking, skidding, paint debris, lights, glass, tire tracks; remembering in advance to highlight everything with suitable alphanumeric tables and to note the logical sequence of the frames that must coincide with the contents of the survey annotation, regarding the activities carried out and, above all, the results achie- ved.
For particular environmental situations it will be necessary to take the frames with a suitable wide angle lens.
The video / photographic technique has a high evidential value and allows for possible enlargements of details escaped from a first observation.
The affected area must be photographed from several observation points, according to a logical sequence that allows a panoramic reconstruction of the entire scene of the road accident, and then move on to the details.
Of course, the photographic techniques are different in function of the object or corpse to be photographed / videotaped.
Finally, it may be useful to shoot the entire scene of the road accident with a video camera to provide an alternative view of the state of the places and also a documentation of the ways in which it was operated. We must never forget that photographic surveys often present difficulties in relating the size of an object or a trace; for this reason, especially in front of small objects or small traces, it is necessary to position a ruler in such a way that it is visible in the photograph or video recording.
The planimetric surveys follow, in order, the previous surveys and consist of the reproduction on paper of what was previously detected, placing

I rilievi planimetrici seguono, nell'ordine, i precedenti rilievi e consistono nella riproduzione su supporto cartaceo di quanto precedentemente rilevato, ponendo gli oggetti e le tracce nell'esatta posizione rispetto al luogo ove è avvenuto il sinistro stradale, attraverso misurazioni secondo il sistema degli assi cartesiani o il sistema delle triangolazioni, ben noti al personale preposto ai servizi di polizia stradale, non tralasciando le cosiddette misure di riscontro.
Sulla scena del sinistro stradale si è soliti prendere attentamente tutte le misure e riportarle sullo schizzo planimetrico definito schizzo speditivo che, successivamente, sarà restituito graficamente nella planimetria finale.
Il fascicolo dei rilievi planimetrici dovrà essere obbligatoriamente associato al verbale di sopralluogo unitamente al fascicolo fotografico e videografico.
Nello schizzo speditivo devono essere contenuti i dati riguardanti i verbalizzanti con specifica del grado, le circostanze di tempo e luogo, gli eventuali ausiliari di P.G. e i compiti loro affidati, il numero e la tipologia di prove rinvenute anch'esse presenti nei rilievi planimetrici, la codifica e la precisazione della collocazione delle tabelle alfanumeriche, le misurazioni effettuate con specifica legenda di riferimento, la posizione di oggetti o cose aventi rilevanza investigativa.
I rilievi personali sono finalizzati a individuare tracce o altri effetti che il reato ha lasciato sulla persona o che la persona ha lasciato sul luogo del reato.
La Polizia Giudiziaria può legittimamente effettuare individuazioni tramite la percezione visiva di segni o tracce sul corpo o sugli indumenti dell'indagato, nonché prelevare sul posto, nelle forme previste, ad esempio mozziconi di sigarette, bicchieri, fazzoletti...ecc.
Ricordo a tal proposito che, ai sensi dell'art. 349 c.p.p., all'identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini può procedersi anche eseguendo, ove occorra, rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici nonché altri accertamenti.
Il comma 2 bis dello stesso articolo stabilisce che se tali accertamenti comportano il prelievo di capelli o saliva e manca il consenso dell'interessato, la polizia giudiziaria procede al prelievo coattivo nel rispetto della dignità personale del soggetto, previa autorizzazione scritta, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, del Pubblico Ministero.
I rilievi sul cadavere sono eseguiti dal Medico Legale con la presenza dell'Ufficiale di P.G. delegato.
Prima di effettuare i rilievi sul cadavere sarà necessario esaminare gli abiti della vittima, annotando e

the objects and traces in the exact position with respect to the place where the road accident occurred, through measurements according to the system of Cartesian axes or the system of triangulations, well known to the staff in charge of traffic police services, without neglecting the so-called feedback measures.
On the scene of the road accident it is customary to carefully take all the measurements and report them on the planimetric sketch defined as expeditious sketch which, subsequently, will be graphically returned in the final plan.
The planimetric survey file must be associated with the inspection report together with the photographic and videographic file.
The expeditious sketch must contain the data concerning the verbalizers with specification of the grade, the circumstances of time and place, any auxiliary of P.G. and the tasks entrusted to them, the number and type of evidence found also present in the planimetric surveys, the coding and specification of the location of the alphanumeric tables, the measurements made with a specific reference legend, the position of objects or things having investigative relevance.
The personal surveys are aimed at identifying traces or other effects that the crime has left on the person or that the person has left on the scene of the crime.
The Judicial Police can legitimately carry out identifications through the visual perception of signs or traces on the suspect's body or clothing, as well as take on the spot, in the expected forms, for example cigarette butts, glasses, handkerchiefs ... etc.
In this regard, I remind you that, pursuant to art. 349 of the Criminal Code, the identification of the person against whom the investigations are carried out can also be carried out by carrying out, where necessary, fingerprint, photographic and anthropometric surveys as well as other investigations.
Paragraph 2 bis of the same article establishes that if these tests involve the removal of hair or saliva and the consent of the interested party is lacking, the judicial police proceed with the compulsory withdrawal in respect of the personal dignity of the subject, subject to written authorization, or made orally and con- firmed in writing by the Public Prosecutor.
The findings on the corpse are performed by the Legal Doctor with the presence of the Officer of P.G. delegate. Before carrying out the surveys on the corpse it will be necessary to examine the vi-

fotografando ogni particolare interessante ed utile ai fini delle indagini.
Gli indumenti stessi dovranno essere tolti alla vittima con molta cura, evitando di avvolgerli su sé stessi e stendendoli su una superficie piana e, se bagnati, lasciarli asciugare.
Gli indumenti bagnati non dovranno assolutamente essere contenuti in buste di plastica per evitare contaminazioni di tracce.
Una volta togli gli indumenti si potranno eseguire i rilievi sul cadavere, gli stessi sono finalizzati all'individuazione dell'età apparente della persona
deceduta (laddove non è stata possibile identificarla compiutamente), delle cause del decesso, delle ferite, dei segni evidenti, delle abrasioni, dei segni degli pneumatici, degli elementi rilevati dal medico, di qualsiasi traccia o corpo estraneo rilevato.
Le operazioni dovranno essere accompagnate da un dettagliato rilievo fotografico/videografico e anche in questo caso, sarà indispensabile accostare un riferimento metrico ai particolari da rilevare (ferite, tagli, segni, ecc.).

GLI ELEMENTI FONDAMENTALI DA INDIVIDUARE SUL LUOGO DEL SINISTRO STRADALE

Di ogni cosa presente sulla scena del sinistro dovranno, minuziosamente, rilevarsi le caratteristiche, lo stato di conservazione ed eventuali altre particolarità.
Specifica attenzione deve essere rivolta al rinvenimento, ed alla corretta individuazione sulla scena del sini stro, di tutti gli oggetti personali appartenenti alla vittima quali le scarpe, i vestiti, il cappello, la sciarpa, l'ombrello, l'orologio, la catenina, la collana, il braccialetto e gli eventuali oggetti precedentemente contenuti nelle tasche.
Questi oggetti, collocati sulla planimetria, consentiranno, attraverso l'utilizzo d'idonee formule matematiche, di ottenere importanti informazioni riguardo

ctim's clothes, noting and photographing every interesting and useful detail for the purposes of the investigations.
The clothes themselves must be removed from the victim with great care, avoiding wrapping them on themselves and laying them on a flat surface and, if wet, let them dry.
Wet clothing must absolutely not be contained in plastic bags to avoid contamination of traces.
Once the clothing has been removed, measurements can be made on the corpse, which are aimed at identi- fying the apparent age of the person
deceased (where it was not possible to fully identify it), the causes of death, injuries, evident marks, abra- sions, tire marks, elements detected by the doctor, any trace or foreign body detected.
The operations must be accompanied by a detailed photographic / videographic survey and also in this case, it will be essential to add a metric reference to the details to be detected (wounds, cuts, marks, etc.).

THE FUNDAMENTAL ELEMENTS TO BE IDENTIFIED ON THE PLACE OF THE ROAD ACCIDENT

Of everything present on the scene of the accident, the characteristics, the state of conservation and any other particularities must be meticulously noted.
Specific attention must be paid to the discovery, and to the correct identification on the scene of the sini stro, of all personal items belonging to the victim such as shoes, clothes, hat, scarf, umbrella, watch, chain, necklace, bracelet and any items previously contained in the pockets.
These objects, placed on the floor plan, will allow, through the use of suitable mathematical formulas, to obtain important information regarding the speed and direction of the body of the person hit and, conse- quently, of the investing vehicle.

alla velocità e la direzione del corpo della persona investita e, di conseguenza, del veicolo investitore.
Analogamente, bisogna individuare eventuali macchie di sangue, rispetto alla posizione del veicolo investitore, le quali essendo una diretta conseguenza dell'urto, forniscono indicazioni sulla dinamica e progressione del sinistro.
Contestualmente possiamo affermare che l'attività di un laboratorio di scienze forensi diventa essenziale per la trasformazione dei risultati in prove legali.
Conseguentemente, le attività di analisi verranno concentrate su alcuni elementi fondamentali e cioè sui reperti individuati sul luogo del sinistro, sulle tracce di pneumatici del veicolo, sugli abiti della vittima, sui residui di vernice, di plastica, di vetro dei veicoli coinvolti.
Le impronte degli pneumatici, che sono rinvenute sul luogo del sinistro stradale, possono essere di tipo bidimensionale o tridimensionale e ciò in base alle caratteristiche del substrato sul quale sono impresse.
Particolari casi sono rappresentati dalle impronte lasciate sull'asfalto, sulla neve o addirittura sul sangue della vittima.
In ogni caso sono fondamentali i rilievi fotografici, finalizzati all'esame del battistrada, perché dal disegno dello stesso è possibile ricavare tipologia, marca e modello dello pneumatico e, quindi, accedere alle banche dati per le necessarie comparazioni.
Per quanto riguarda le impronte di prova, le stesse possono essere acquisite mediante inchiostrazione su carta o cartone, grasso e polvere magnetica su cartoncino ovvero carta copiativa.
È indispensabile non pulire gli pneumatici da eventuali sassolini oppure da altri oggetti, poiché gli stessi rappresentano quelle tipicità in grado di consentire, in futuro, l'identificazione di uno specifico pneumatico.
Dall'osservazione della segnaletica divelta, dalle piegature della vegetazione, dalla dislocazione dai detriti, dagli schizzi, dalle sostanze trasferite sul selciato, sarà inoltre possibile individuare la localizzazione e la direzione del veicolo.

Similarly, it is necessary to identify any blood stains, with respect to the position of the investor vehicle, which being a direct consequence of the collision, provide information on the dynamics and progression of the accident.
At the same time, we can state that the activity of a forensic science laboratory becomes essential for transforming the results into legal evidence.
Consequently, the analysis activities will be concentrated on some fundamental elements, namely on the findings identified at the place of the accident, on the vehicle tire tracks, on the victim's clothes, on the paint, plastic and glass residues of the vehicles involved.
The tire prints, which are found at the site of the road accident, can be of a two-dimensional or three-di- mensional type, based on the characteristics of the substrate on which they are impressed.
Particular cases are represented by the footprints left on the asphalt, snow or even on the victim's blood. In any case, photographic surveys are essential, aimed at examining the tread, because from the design of the same it is possible to obtain the type, brand and model of the tire and, therefore, access the databases for the necessary comparisons.
As for the test prints, they can be acquired by inking on paper or cardboard, grease and magnetic powder on cardboard or carbon paper.
It is essential not to clean the tires from any pebbles or other objects, since they represent those typical features that can allow, in the future, the identification of a specific tire. From the observation of the torn signs, from the folds of the vegetation, from the dislocation from debris, from splashes, from substances transferred to the pavement, it will also be possible to identify the location and direction of the vehicle.
Another fundamental element on which we must pay all our attention are the clothes of the victim. The victim's clothes can be a useful element for identifying the investing vehicle if, following a particularly strong

Altro elemento fondamentale sui cui dobbiamo porre tutta la nostra attenzione sono gli abiti della vittima. Gli abiti della vittima possono rappresentare un elemento utile per individuare il veicolo investitore qualora, a seguito di un urto particolarmente forte, sulla carrozzeria del veicolo sono rimaste impresse delle impronte caratteristiche che permettono di collegare abiti e veicolo.
Sicuramente può accadere il contrario, ossia che sul veicolo rimangono tracce di fibre degli indumenti della vittima, magari a seguito di rottura del parabrezza, della fanaleria o altri oggetti.
Le fibre si dividono in fibre naturali, di derivazione animale o vegetale la cui identificazione e comparazione avviene a seguito di esame al microscopio e fibre artificiali, derivate da materie grezze naturali, fibre rigenerate quali rayon, acetato e triacetato o da materie chimiche, fibre sintetiche quali nylon, poliestere ed acrilico, tutte aventi come elemento base il polimero, la cui identificazione e comparazione avviene a seguito di esame al microspettrofotometro o tramite separazione cromatografica dei componenti per analizzare il colore, il diametro, le striature longitudinali, le bucherellature sulla superficie, le singole sezioni.

IL REPERTAMENTO

Le fasi del sopralluogo giudiziario sono sostanzialmente due:
1. Il congelamento della scena del delitto (per curare la conservazione delle tracce e delle cose pertinenti al reato e per mantenere lo stato dei luoghi immutato fino all'arrivo del Pubblico Ministero - artt. 55 e 354 c.p.p. comma 1)
2. I rilievi sulle tracce, sulle cose e sui luoghi del delitto (art. 354 c.p.p. commi 2 e 3)
A tali fasi deve necessariamente aggiungersi l'attività di repertamento, consistente nel prelevamento, nella conservazione e nella trasmissione delle tracce in modo da non alterarle, manometterle o distruggerle, preservandone, così, il loro valore probatorio.

impact, characteristic fingerprints have remained on the vehicle bodywork that allow the clothes to be connected to the vehicle.
Surely the opposite can happen, that is, traces of fibers from the victim's clothing remain on the vehicle, perhaps as a result of breaking the windshield, the lights or other objects.
The fibers are divided into natural fibers, of animal or vegetable origin, the identification and comparison of which takes place following examination under the microscope and artificial fibers, derived from natural raw materials, regenerated fibers such as rayon, acetate and triacetate or from chemical materials, synthetic fibers such as nylon, polyester and acrylic, all having the polymer as a basic element, the identification and comparison of which takes place following examination with a microspectrophotometer or by chromato- graphic separation of the components to analyze the color, diameter, longitudinal streaks, holes on the surface, the individual sections.

THE FINDING

The phases of the judicial inspection are essentially two:
1. The freezing of the crime scene (to take care of the conservation of traces and things pertaining to the crime and to maintain the state of the places unchanged until the arrival of the Public Prosecutor - Articles 55 and 354 of the Criminal Code, paragraph 1)
2. The findings on the traces, things and places of the crime (Art. 354 of the c.p.p. 2 and 3)
To these phases must necessarily be added the collection activity, consisting in the collection, conservation and transmission of traces so as not to alter, tamper or destroy them, thus preserving their probative value. The officers and judicial police officers have the obligation to ensure that the traces and things relevant to the crime are preserved and that the state of places and things is not changed before the intervention of the Public Prosecutor.
Furthermore, if there is a danger that things, traces and places alter or disperse or otherwise change and the Public Prosecutor cannot intervene promptly, in other words he has not yet taken over the direction of the investigations, the judicial police officers carry out the necessary investigations and surveys on the state of places and things. If necessary, they seize the body of the crime and the things pertaining to it. As we will see in the next article, today more than ever, it is good practice to have specialized instrumental equip- ment to allow for the surveys and the unpostponable collection of evidence. The freezing of the crime scene is implemented, first of all, by isolating the crime scene, preventing access to unauthorized persons in order to avoid possible contamination of the area. This is why it is advisable to appoint a manager, with duties and functions of controlling the situation, liaising between the various subjects and constant verification.

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria hanno l'obbligo di curare che le tracce e le cose pertinenti al reato siano conservate e che lo stato dei luoghi e delle cose non venga mutato prima dell'intervento del Pubblico Ministero.
Inoltre, se vi è pericolo che le cose, le tracce e i luoghi si alterino o si disperdano o comunque si modifichino e il Pubblico Ministero non può intervenire tempestivamente, in altre parole non ha ancora assunto la direzione delle indagini, gli ufficiali di polizia giudiziaria compiono i necessari accertamenti e rilievi sullo stato dei luoghi e delle cose. Se del caso, sequestrano il corpo del reato e le cose a questo pertinente. Come vedremo nel prossimo articolo, oggi più che mai, è buona norma avere al seguito dotazioni strumentali specialistiche per consentire i rilievi e il repertamento improcrastinabile delle prove. Il congelamento della scena del delitto viene attuato, in primo luogo, mediante l'isolamento della scena del crimine, impedendo l'accesso alle persone non autorizzate allo scopo proprio di evitare possibili contaminazioni dell'area. È per questo che è consigliabile nominare un responsabile, con compiti e funzioni di controllo della situazione, di collegamento tra i diversi soggetti e di costante verifica.

LE TRACCE - I DETRITI DI VERNICE – LA FANALERIA – I VETRI

Le vernici dei veicoli risultano molto diverse tra loro perché i produttori di veicoli usano tecniche e componenti differenti.
In generale, la verniciatura di un veicolo è composta da quattro strati: fondo o eletrocoat primer, copertura o primer surfacer, vernice colorata o basecoat/colorcoat e copertura trasparente o clearcoat.
La comparazione avviene a mezzo di microscopio stereoscopico analizzando il colore, le stratificazioni e la struttura della superficie, dopodiché si procede all'analisi della composizione chimica delle vernici e cioè dei pigmenti e leganti.
Le analisi sui reperti di vernice, rinvenuti sul luo-

THE TRACKS - THE PAINT DEBRIS - THE LIGHTING - THE GLASSES

Vehicle paints are very different from each other because vehicle manufacturers use different techniques and components.
In general, a vehicle paint consists of four layers: primer or eletrocoat primer, topcoat or surfacer primer, colored paint or basecoat / colorcoat and clearcoat or clearcoat.
The comparison is made by means of a stereoscopic microscope by analyzing the color, the stratifications and the structure of the surface, after which the chemical composition of the paints is analyzed, that is, the pigments and binders.
The analyzes on the finds of paint, found on the site of the road accident, constitute an important investi- gative starting point.
The presence of effective traces, with the help of specialized laboratories, will allow us to trace the

go del sinistro stradale, costituiscono un importante spunto investigativo.
La presenza di tracce efficaci, con l'ausilio di laboratori specializzati, ci potrà consentire di risalire alla marca, al modello e al lotto di produzione di un autoveicolo, attraverso la consultazione della banca dati.
L'esito delle indagini chimiche eseguite sulle tracce di vernice, rinvenute sul luogo del sinistro, ci permetterà poi di effettuare confronti con i veicoli appartenenti alle persone sospettate o di indirizzare la nostra attenzione esclusivamente su quel tipo di veicolo, mediante mirate ricerche anche presso le carrozzerie per verificarne la presenza.
Importanti sono anche le parti della fanaleria, sulle quali possono essere impresse le sigle omologative, ed in alcuni casi, riportati anche, a mezzo di etichette adesive stampate, i riferimenti riguardanti l'identificazione del costruttore, il modello di fanale e il veicolo sul quale sono montati.

Inoltre, i vetri anteriori dei veicoli sono marchiati con sigla DGM (nazionali) ed ECE (internazionali), sui quali sono apposti codici identificativi che servono per individuare esattamente la parte o il componente, il modello del veicolo, il periodo di costruzione.

CONSIDERAZIONI

Da subito devo affermare che effettuare i rilievi sul luogo del sinistro stradale con strumenti non idonei, l'improvvisazione, l'inesperienza, la non conoscenza delle procedure, la scarsa attenzione durante le operazioni dei rilievi tecnici, sono fattori che inesorabilmente portano alla dispersione delle prove; soprattutto, durante le fasi concitate riguardanti il rilievo di incidente stradale mortale provocato in conseguenza alla pirateria della strada.
Altro fattore da tenere in considerazione è rappresentato dalla necessità di mantenere e preservare una prova laddove le circostanze ambientali sono suscettibili a variazioni sia per eventi atmosferici sia dovuti a causa di altra natura e, per tale motivo, non è possibile attendere l'arrivo dei tecnici specializzati nei rilievi scientifici.
Per questo motivo è buona norma, quella di avere al seguito un minimo di dotazioni strumentali per consentire i rilievi e il repertamento, resosi improcrastinabile, delle prove.

make, model and production batch of a vehicle, by consulting the database.
The outcome of the chemical investigations carried out on the traces of paint, found at the scene of the accident, will then allow us to make comparisons with the vehicles belonging to the suspected persons or to direct our attention exclusively to that type of vehicle, through targeted searches also at the body shops to verify their presence.
Also important are the parts of the lights, on which the homologation marks can be printed, and in some cases, also reported, by means of printed adhesive labels, the references regarding the identification of the manufacturer, the model of the light and the vehicle on which are mounted.
Furthermore, the front windows of the vehicles are marked with the initials DGM (national) and ECE (international), on which are affixed identification codes that are used to identify exactly the part or com- ponent, the vehicle model, the period of construction.

CONSIDERATIONS

I must immediately state that carrying out the surveys on the site of the road accident with unsuitable tools, improvisation, inexperience, lack of knowledge of the procedures, lack of attention during the opera- tions of technical surveys, are factors that inexorably lead to the dispersion of evidence; above all, during the agitated phases concerning the relief of a fatal road accident caused as a result of road piracy.
Another factor to be taken into consideration is the need to maintain and preserve a test where the envi- ronmental circumstances are susceptible to variations both due to atmospheric events and due to other reasons and, for this reason, it is not possible to wait for the arrival of the technicians. specialized in scien- tific surveys.
For this reason, it is good practice to have a minimum of instrumental equipment in tow to allow the surveys and the collection, which has become unpostponable, of the tests.
I remember that today more than ever forensic

Ricordo che oggi più che mai le scienze forensi rappresentano l'applicazione della scienza al diritto, con l'impiego delle conoscenze scientifiche e tecnologiche a fini processuali, attraverso l'analisi della scena del crimine, quale fonte primaria d'informazioni scientifiche necessarie per la costruzione delle prove in dibattimento.
In diritto la "prova legale" è quella "prova" la cui affidabilità non è rimessa alla valutazione discrezionale del giudice ma è prestabilita dal legislatore.
È indispensabile, in questo caso specifico, parlare allora di oggetto della prova, di mezzi di prova e di mezzi di ricerca delle prove.
Ai sensi dell'art. 187 c.p.p. sono considerati "oggetto della prova" i fatti che si riferiscono all'imputazione, alla punibilità e alla determinazione della pena o della misura di sicurezza.
Per "mezzi di prova" s'intendono i confronti, i documenti, l'esame delle parti, gli esperimenti giudiziali, la perizia, le ricognizioni e la testimonianza.
Alla Polizia Giudiziaria è consentita, ai sensi dell'art. 234 c.p.p., l'acquisizione di scritti o di altri documenti che rappresentano fatti, persone o cose mediante la fotografia, la cinematografia, la fonografia o qualsiasi altro mezzo.
I "mezzi di ricerca" delle prove vengono individuati nelle intercettazioni, nelle ispezioni, nelle perquisizioni, nei sequestri.

I FILMATI DELLA VIDEOSORVEGLIANZA

Altro importante spunto investigativo può essere intrapreso con la visione delle immagini della videosorveglianza (pubblica e privata) e non solo quelle dell'area del sinistro ma anche quelle delle aree limitrofe e con ampio anticipo dell'orario rispetto a quello in cui è avvenuto il sinistro stradale.
La visione delle immagini delle aree limitrofe ci consentirà di meglio individuare il veicolo del quale si hanno pochi indizi; sarà possibile vedere la provenienza, la direzione, la destinazione e, in casi particolarmente fortunati, dove era sostato in precedenza il veicolo ricercato, consentendoci poi, con determinati ingrandimenti, di catturare quei particolari indispensabili per poter risalire con certezza al veicolo "pirata". Come detto in precedenza, il top sarebbe avere in dotazione un drone per eseguire, durante i rilievi tecnici, le riprese dell'intera area del sinistro stradale nel corso del primo intervento e nell'immediatezza del fatto.

sciences represent the application of science to law, with the use of scientific and technological knowledge for trial purposes, through the analysis of the crime scene, as the primary source of scientific information necessary for the construction of evidence under discussion.
In law the "legal proof" is that "proof" whose reliability is not left to the discretion of the judge but is pre-established by the legislator.
It is essential, in this specific case, to speak of the object of the test, of means of proof and of means of seeking evidence.
Pursuant to art. 187 c.p.p. the facts that refer to the imputation, the punishment and the determination of the penalty or security measure are considered "subject of evidence".
By "evidence" we mean comparisons, documents, examination of the parties, judicial experiments, apprai- sal, reconnaissance and testimony.
The Judicial Police is allowed, pursuant to art. 234 of the criminal code, the acquisition of writings or other documents that represent facts, people or things through photography, cinematography, phono- graphy or any other means.
The "means of research" of the evidence are identified in the interceptions, inspections, searches, seizures.

VIDEO SURVEILLANCE FILMS

Another important investigative starting point can be undertaken with the vision of the video surveillance images (public and private) and not only those of the area of the accident but also those of the neighbo- ring areas and well in advance of the time compared to that in which the accident occurred. road.
Viewing the images of the neighboring areas will allow us to better identify the vehicle of which there are few clues; it will be possible to see the origin, the direction, the destination and, in particularly fortunate cases, where the vehicle sought was previously parked, allowing us then, with certain magnifications, to capture those indispensable details to be able to trace the "pirate" vehicle with certainty. As previously mentioned, the top would be equipped with a drone to perform, during the technical surveys, the filming of the entire area of the road accident during the first intervention and in the immediacy of the fact.

Nel prossimo articolo verrà affrontato l'argomento concernente le strumentazioni e dotazioni tecniche indispensabili.

In the next article, the topic concerning indispensable instrumentation and technical equipment will be addressed.

Ernesto Grippo

Laurea in giurisprudenza a Teramo nel 1985 con 110 e lode. Specializzato in Diritto Sindacale e del Lavoro. Avvocato. Giornalista pubblicista ha collaborato con Avvenire, L'Osservatore Romano, La Stampa, Il Messaggero, Il Tempo.
Consulente della Procura della repubblica di Pescara dal 1994 al 1999.
Dirigente negli enti locali dal 1999.
Comandante di Polizia Locale a Pescara, Vasto, Cesena e L'Aquila.

Ministero dell'interno: le investigazioni della polizia locale, hanno un valore limitato

L'attività di polizia giudiziaria posta in essere da agenti ed ufficiali di polizia locale è legittima?
Potrebbe apparire un interrogativo incomprensibile ma purtroppo è dovuto ed anche inquietante, alla luce dell'ennesima vicenda che evidenzia come le Polizie Locali non siano da considerare a nessun effetto Forze di Polizia così come sancito dalla legge 121 del 1981.
La vicenda, che ripropone l'ennesimo schiaffo a uomini e donne della Polizie Locali, prende lo spunto dall'ambizione di un Dirigente-Comandante e quindi, sino a prova contraria, Ufficiale di Polizia Giudiziaria ai sensi del codice di procedura penale e della legge 65/1986 , che chiede di il rilascio di una licenza per attività investigativa ai sensi dell'art.134 del Tulps, alla prefettura di competenza.
Lo sprovveduto Comandante riteneva che la sua ultradecennale attività di dirigente-comandante ed ufficiale di p.g. in comuni capoluogo di provincia e di regione, durante la la quale aveva avuto modo di svolgere attività di polizia giudiziaria, di iniziativa e su delega dell'autorità giudiziaria, fosse stata a tutti gli effetti tale da essere considerata ai sensi del D.M. 269/2010.
Lo ricordiamo un decreto ministeriale che da esecuzione a quanto diposto dal comma 4 dell'art. 257 del D.P.R. 4 agosto 2008 n.153 e si pone come obiettivo quello di favorire la qualificazione delle imprese e la qualità dei servizi di vigilanza.
Il decreto, che consta di 8 articoli e 10 allegati, dispone in merito alla qualificazione professionale richiesta per poter svolgere l'attività di investigatore privato titolare di istituto, all'allegato G, "il conseguimento di una laurea specifica , l'aver svolto un periodo di pratica per almeno un triennio presso un investigatore privato, autorizzato da almeno 5 anni, in costanza di rapporto di lavoro dipendente, aver partecipato a corsi di perfezionamento teorico-pratico in materia di investigazioni private, ovvero aver svolto documentata attività di indagine in seno a reparti investigativi delle Forze di Polizia per un periodo non inferiore a 5 anni".
Il Comandante chiedeva se il requisito nel suo caso si potesse ritenere assolto dall'esperienza lavorativa svolta.
La Prefettura investita del caso chiede lumi al Ministero dell'Interno che non ha dubbi "il requisito professionale di capacità tecnica di cui all. G deve interpretarsi alla luce delle disposizioni di cui alla legge 121/81, per cui, nel caso di specie, non può considerarsi assolto".
Scorriamo con attenzione la legge 121 e riteniamo che il Ministero non possa che fare riferimento all'art. 16 della legge dal titolo "Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza".
Ricordiamo brevemente a noi stessi i punti fondanti della legge epocale.
Il ministero dell'interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e coordina i compiti e le attività delle Forze di Polizia.
Solo delle Forze di Polizia e solo il Ministero è responsabile, non i sindaci che dal 2008 sono stati investiti di poteri in materia di pubblica sicurezza in palese contrasto con la normativa di cui sopra.
E ancora la Pubblica Sicurezza è amministrata dall' autorità provinciale, Prefetto, che dispone della forza pubblica, (Forze di Polizia) e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione dalle leggi vigenti.
Anche il Questore è autorità provinciale di Pubblica sicurezza e impiega la forza pubblica e le altre forze eventualmente a sua disposizione.
Si prevede una loro possibilità di sollecitare la collaborazione delle amministrazioni locali.
Ma ricordiamolo la competenza sulla pubblica sicurezza e sull'ordine pubblico è dello Stato e delle sue articolazioni territoriali.
Ma eccoci all'articolo 16 che non ammette alcuna interpretazione, sono forze di Polizia: Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo degli agenti di custodia e una volta, corpo forestale dello stato.

L'art. 17 ricorda che per queste Forze di Polizia la funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alla dipendenza e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria, in conformità a quanto stabilito dal codice di procedura penale.
Il Ministero, nel caso dello sprovveduto Comandante di Polizia Locale che ha osato tanto, richiama quindi la legge 121 che non elenca la Polizia Locale tra le Forze di Polizia e de plano giunge alla conclusione che l'attività di polizia giudiziaria svolta da questa ibrida Polizia Locale non ha la dignità che le si richiede.
Ma proviamo a verificare quali fonti normative attribuiscono la competenza di polizia giudiziaria anche alla Polizia Locale. In primis la legge 65/1986 che all'art. 5 "Funzioni di Polizia Giudiziaria, di polizia stradale, di pubblica sicurezza" attribuisce queste funzioni a uomini e donne delle Polizie Locali "nell'ambito territoriale di appartenenza dell'ente di appartenenza" e in particolare funzioni di polizia giudiziaria agenti di p.g. e uffuciali di p.g. per i responsabili del corpo e gli addetti al coordinamento e controllo, ai sensi dell'art. 221 terzo comma del codice di procedura penale."
Articolo del vecchio codice che, è bene ricordarlo, non conteneva nessuna limitazione di funzioni in relazione al servizio delle guardie comunali.
Basta ricordare la Suprema Corte che con sentenza n, 7974 del 6 maggio 1983 precisava che il vigile urbano "era tenuto a fare rapporto di ogni reato di cui venga a conoscenza, indipendentemente dallo specifico concerto ottenuto dai competenti organi comunali".
L'art.57 del nuovo codice elenca i soggetti che sono ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e tra questi anche "le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni". La legge 65 del 1986, se il Ministero lo permette, attribuisce questa funzione agli uomini e donne della polizia locale.
Riassumiano: la polizia locale ha competenze in materia di polizia giudiziaria, ha quindi poteri e doveri connessi all'attività investigativa di iniziativa o su delega dell'autorità giudiziaria, stessa competenza hanno le Forze di Polizia tra le quali non si annovera la Polizia Locale, ma ai fini di valutare se una attività investigativa sia da considerare svolta in modo professionale tale da poter consentire un giorno di avere ambizioni a svolgere l'attività di investigatore privato, non ci si richiama alla normativa che attribuisce tale funzione anche alle Polizie Locali ma alla legge 121 che non considera la Polizia Locale una forza di Polizia.
Come dire che esiste una attività di polizia giudiziaria di serie A ed una di serie B.
Solo la prima è qualificante. Si rimane esterrefatti da tale assunto che va ad arricchire la politica degli schiaffi a piene mani che le Polizie Locali continuano a subire su ogni versante.
Da quello contrattuale a quello professionale, da quello del reclutamento a quello della formazione, dalla politicizzazione spinta e becera, alla deriva offensiva di cittadini che non ne riconoscono compiti e funzioni.
Se un cittadino fermato da un agente della Polizia Locale, per un controllo anti covid o per un controllo di polizia stradale o di polizia urbana si rifiuta di dare le generalità, sbraita, inveisce ed arriva a chiedere l'intervento di Polizia o Carabinieri è anche merito di questa politica al massacro nei confronti dei 55.000 agenti di polizie locali italiane.
Assistiamo ogni giorno di più al coinvolgimento delle polizie locali in attività di pubblica sicurezza senza soluzione di continuità quando la legge 65 del 1986 stabilisce all'articolo 3 che "gli addetti al servizio di polizia municipale collaborano con le Forze di Polizia dello Stato, previa disposizione del Sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità", in tale senso lo stesso art. 5 ricorda che a tal fine il personale di polizia locale ha funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza".
Al riguardo la giurisprudenza di legittimità con la sentenza n.31388 della sezione lavoro il 2 dicembre 2019 ha puntualizzato una serie di aspetti che non possono non preoccupare ancora di più se relazionati allo sconcertante parere del ministero in merito ad una attività di polizia giudiziaria di serie B per gli addetti della polizia locale. La Suprema Corte ha ricordato che le "funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza" trovano, del resto un diretto riscontro nella legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale (L. 7 marzo 1986, n. 65); all'art. 3 di tale legge (Compiti degli addetti al servizio di polizia municipale) è, infatti, stabilito che: "Gli addetti al servizio di polizia municipale esercitano nel territorio di competenza le funzioni istituzionali previste dalla presente legge e collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità" e per quanto riguarda l'attività di polizia giudiziaria all'art. 5 (Funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale, di pubblica sicurezza) è precisato, al comma 1, che: "Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche: a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del servizio o del Corpo e agli addetti al coordinamento e al controllo, ai sensi dell'art. 221 c.p.c., comma 3 (il riferimento deve intendersi fatto all'art. 57 nuovo c.p.p.).
In merito alla qualifica di p.g. si ricorda che "è limitata nel tempo ("quando sono in servizio") e nello spazio ("nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza"), a differenza di altri corpi (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza) i cui appartenenti operano su tutto il territorio nazionale e sono sempre in servizio (v. in tal senso Cass. pen. 10 giugno 2015, n. 35099).
Ma questa limitazione non intacca minimamente il valore qualitativo dell'attività di polizia giudiziaria della Polizia Locale che altrimenti rischia di essere messa in discussione anche da una difesa in giudizio che decida di brandire uno scriteriato parere ministeriale che vanificare una raccolta di prove ed un capo di imputazione conseguente. La sentenza in questione poi richiama tutte le polizie locali a compiti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico: "Il complessivo quadro normativo sullo svolgimento di tali funzioni (si vedano anche il R.D. 31 agosto 1907, n. 690, art. 34, secondo cui: "Gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza vegliano al mantenimento dell'ordine pubblico, all'incolumità e alla tutela delle persone e delle proprietà, in genere alla prevenzione dei reati, raccolgono le prove di questi e procedono alla scoperta, ed in ordine alle disposizioni della legge, all'arresto dei delinquenti; curano l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, come pure delle ordinanze delle pubbliche autorità; prestano soccorso in casi di pubblici e privati infortuni" nonchè l'analoga disposizione di cui al R.D. 18 giugno 1931, n. 773, art. 1, testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e gli artt. 1-7 del Regolamento per l'esecuzione del T.U. approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635) e l'espressa previsione delle stesse in aggiunta ai compiti primari non possono non indurre a ritenere che un intervento di pubblica sicurezza sia legittimato solo dalla previa motivata richiesta delle forze di Polizia dipendenti dallo Stato o comunque dei soggetti competenti".
E la Suprema Corte motiva ancora ampiamente: "fermo restando per l'attività ausiliaria il limite costituito dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (si veda Corte Cost. n. 35 del 2011) e il corrispondente obbligo per l'agente di polizia locale di attenersi, nel compimento delle operazioni di pubblica sicurezza a lui demandate, alle specifiche direttive degli organi competenti, tuttavia, grava sullo stesso, quale addetto alla pubblica sicurezza, un generale dovere di vigilanza nel mantenimento dell'ordine pubblico e nella tutela delle persone e dei beni".
Quindi per le polizie locali si riconfermano in pieno le competenze di polizia giudiziaria, e se in possesso della qualifica di ausiliario di p.s., conferito dal Prefetto, di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, che a prescindere dalle direttive degli organi competenti, è a loro riconosciuto in virtù di un superiore dovere di vigilanza nel mantenimento dell'ordine pubblico e nella tutela di beni e persone.
Tutte competenze che stridono fortemente con il parere del Ministero nel caso in questione.
Se non ora quando viene da dire ai 55.000 addetti delle polizie locali per scendere in strada, e perché no, incrociare le braccia, in attesa di una nuova legge di polizia locale con i seguenti principi non più rinviabili e negoziabili: un contratto collettivo di categoria distinto da quello degli altri dipendenti degli enti locali; requisiti nazionali(fisici e psico attitudinali) per l'accesso ai ruoli con concorsi su base regionale; per i vincitori formazione iniziale preliminare alla presa in servizio per almeno tre mesi(aula e stage operativi).
In attesa che ciò avvenga sarebbe opportuno e doveroso che i comandanti, di ogni ordine e grado, dispongano i loro uomini per garantire sicurezza stradale, tutela del territorio e del consumatore.
Il Codice della strada al primo posto, senza l'ausilio di tecnologia per fare cassa, ma con posti di controllo e operatori che declinano le norme di comportamento senza soluzione di continuità, che lasciano agli ausiliari del traffico quanto loro attribuito (ricordiamo che da sempre possono sanzionare nelle aree in concessione il ticket scaduto, la mancanza di ticket ma anche la sosta nell'area di manovra, la tanto osteggiata doppia fila).
Troppe volte vediamo ausiliari che non sanzionano le soste nelle aree di manovra e gli agenti di p.m. che transitando a piedi sanzionano la doppia fila (area di manovra) ma non il ticket scaduto.
Cellulari, cinture, omesse revisioni, mancate coperture assicurative, eccessi di velocità e quanto altro per gli utenti forti della strada, guardando con attenzione anche alle violazioni degli utenti deboli che non per questo non devono essere disciplinati e quindi sanzionati in caso di violazioni.
E poi polizia edilizia, polizia commerciale e polizia annonaria.
Scusate ma per il resto sarebbe il caso di dire ai signori Sindaci di non lasciarsi prendere dalla sindrome degli sceriffi e ricordare loro, come il Ministero ci ricorda, che la Polizia Locale non è una forza di Polizia e la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico sono competenze dello Stato.
Ricordiamolo ai signori Prefetti perché è il loro Ministero che ce lo ricorda ed è giusto condividerlo con loro.

Gerardo Puopolo

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.
É stato dirigente del commissariato della Polizia di Stato di Lauro.

Pubblica Sicurezza: dalla Polizia del re alla Polizia dei cittadini

Nelle società democratiche il principale indicatore di successo per valutare l'efficienza degli organi che si occupano della sicurezza interna è la loro capacità di conciliare il rispetto delle libertà e dei diritti individuali con la tutela delle istituzioni, delle leggi, della sicurezza e dell'ordine pubblico; nei sistemi autoritari, invece, il principale e forse unico criterio di valutazione è la loro efficacia nel combattere gli oppositori al regime interno.
L'oscillazione tra questi due poli su cui si orienta tutta l'attività di polizia è facilmente riscontrabile nelle analisi storiche sulle origini e sull'evoluzione che ha subìto il concetto di pubblica sicurezza: nell'ambito dei regimi autoritari essa si configura come attività svolta dall'alto, ovvero dal potere politico e quindi, come strumento per assicurare il rispetto delle leggi dello Stato ed imporlo ad individui e gruppi che si vengono a trovare in una posizione di subalternità e si caratterizza per l'uso della forza coercitiva nel controllo della vita dei cittadini.
Nell'ambito delle moderne società democratiche viene vista come una funzione creata per rispondere alle richieste dei cittadini di protezione e di sicurezza e quindi come strumento per prevenire e reprimere qualsiasi atto di violenza nei loro confronti.
In tale ottica la pubblica sicurezza non è più uno strumento di controllo dell'elite politica nei confronti di una società civile considerata potenzialmente ostile e nemica, ma come un'attività al servizio dei cittadini e a tutela della pace sociale.
L'evoluzione da una polizia del Governo, autoritaria, statalista e dipendente direttamente dall'esecutivo, ad una polizia dei cittadini ha comportato profonde modificazioni nell'organizzazione delle funzioni dello Stato e nell'attribuzione delle relative attività operative.
La storia della Pubblica Sicurezza e degli organi del sistema di sicurezza pubblica può costituire un osservatorio privilegiato per cogliere nelle vicende del nostro Paese i caratteri originari dello spirito pubblico e la loro trasformazione a seguito dell'evoluzione dei costumi e delle dinamiche politiche, sociali ed economiche.
Proprio per evidenziare la particolare rilevanza dei valori di libertà e sicurezza, nel momento fondante dello Stato unitario e nell'organizzazione dell'amministrazione della pubblica sicurezza in senso modemo e quindi come amministrazione civile, il re Carlo Alberto introdusse la nuova denominazione di Pubblica Sicurezza; in questo modo voile anche rassicurare tutti coloro che avevano combattuto per l'Unita d'ltalia e che erano stati perseguitati dai regimi assolutistici dell'800, sul nuovo indirizzo politico adottato dalla nascente monarchia costituzionale.
Tuttavia le esigenze dello Stato unitario e le esperienze che si andavano sviluppando negli altri Stati europei, resero necessaria 1'istituzione accanto alle strutture civile di forze armate deputate a funzioni di polizia e pertanto svincolate dal rispetto di alcuni degli obblighi tipici delle forze militari tradizionali.
L'evoluzione storica del concetto di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle trasformazioni che hanno caratterizzato 1'organizzazione dell'attività dei corpi di polizia, attraverso le numerose modifiche del loro assetto organizzativo, sono espressione fedele di una continua rielaborazione del concetto di Sicurezza Pubblica, in funzione delle mutate condizioni politiche e socio-culturali del nostro Paese.
II concetto di sicurezza pubblica, pertanto, può assumere diversi significati.
Per una parte degli studiosi ci sarebbe un rapporto di specie a genere con il concetto di ordine pubblico: il concetto, di ordine pubblico si identifica con le attività volte alla prevenzione di qualsiasi fatto criminoso, il concetto di sicurezza pubblica riguarderebbe, piu nello specifico, la prevenzione dei reati contro la sicurezza dei cittadini e dei loro beni.
Secondo altri quando si parla di sicurezza pubblica ci si riferisce all'incolumità fisica dei cittadini, meritevoli di tutela nei confronti di qualsiasi lesione o messa in pericolo.
Altri, ancora adottano un criterio di spiegazione più restrittivo e circoscrivono il concetto alla salvaguardia dell'incolumita fisica quando in uno spazio più o meno definito vengano a trovarsi piu persone.
Secondo la dottrina attualmente più accreditata con la locuzione pubblica sicurezza si indica uno dei compiti primari ed essenziali dello Stato; essa comprende 1'insieme delle attività, apparati e Autorità che l'ordinamento giuridico predispone per garantire un adeguato grado di sicurezza ai cittadini, per prevenire i reati anche attraverso l'uso della forza e dei poteri coercitivi indispensabili al ripristino della legalità e infine per fronteggiare emergenze e gravi necessita collettive.
Si tratta quindi di un concetto ampio che riguarda quindi non solo le attività di polizia, nel senso tradizionale di assicurare il rispetto delle norme di legge, ma ogni attività posta in essere per tutelare la collettività.
Infatti quando si utilizza il termine Pubblica Sicurezza immediatamente si richiama alla mente il concetto di Polizia che in genere è utilizzato per indicare il complesso delle attività istituzionali di gestione delle comunità umane organizzate; storicamente infatti esso trae origine dal concetto di polis della Grecia antica e quindi e molto prossimo al concetto di governo, inteso come potere esecutivo, che gestisce l'autorita conferitagli dalla comunità di riferirnento per l'amministrazione della cosa pubblica e in funzione del bene comune.
In un concetto moderno, invece, per Polizia si intende un corpo istituzionale preposto alla tutela dell'ordine pubblico in presenza di fatti lesivi dello stesso e di gravi emergenze o calamità naturali; quasi tutti gli ordinamenti nazionali, infatti, prevedono l'istituzione e l'impiego di forze di polizia, anche se sono evidenti le differenti concezioni, a seconda delle specificità culturali e giuridiche nei diversi sistemi organizzativi.
Sulla base di queste considerazioni alcuni studiosi hanno operato una distinzione tra un concetto di sicurezza pubblica in senso ampio ed uno in senso stretto; rientra in questa seconda nozione l'attività di prevenzione e repressione delle attività criminose, attività questa di pertinenza dello Stato e delle sue articolazioni periferiche.
Rientrano invece nella prima nozione tutti quegli interventi posti in essere dai diversi attori istituzionali e sociali presenti sul territorio e impegnati nella tutela dell'ambiente, del lavoro, dell'immigrazione e in genere e di tutte le forme di emarginazione.
Le origini moderne dell'Amministrazione di pubblica sicurezza si possono ritrovare nel R.D. 30 settembre 1848 n. 798 del Regno Sabaudo, con il quale fu disposta 1'istituzione in tutto il Regno di una Amministrazione di Sicurezza Pubblica, alle dipendenze del Ministro per gli affari Interni e preposta alla tutela della vita e dei beni del cittadino, al mantenimento dell'ordine pubblico e al controllo sul rispetto delle leggi.
Dal momento che tale riforma si inseriva nel più ampio disegno della riforma dell'amministrazione comunale e provinciale, si stabilì che nei Comuni Sindaci fossero preposti anche alla pubblica sicurezza.
II sistema fu successivamente completato, con la legge n. 1404 del 1852 che, nell'intento di ridimensionare la Guardia, Nazionale che costituiva un corpo di polizia volontaria e quindi non del tutto affidabile, provvide alla creazione del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza al quale furono attribuiti specifici compiti di Polizia di città.
Nel giro di pochi anni venne approvata la prima legge organica di pubblica sicurezza del Regno sabaudo (L. n. 6 dell'8 luglio1854) che poi costituirà il modello di riferimento per le prime leggi dell'Italia unita e in particolare della legge n. 2248 del 20 marzo 1865 che tracciò le linee essenziali dell'apparato di governo delle forze di polizia e le articolazioni centrali e periferiche della riformata Direzione Generale di P.S.; veniva quindi confermato il modello organizzativo napoleonico basato sulla divisione di compiti tra un copro di polizia civile ed uno militare (il Corpo dei Carabinieri) destinato a compiti anche di controllo delle campagne.
Negli anni immediatamente successivi all'unità fu necessario ricorrere anche all'aiuto dell'esercito soprattutto per far fronte al brigantaggio nelle zone del meridione e alle agitazioni politiche e sociali che minacciavano gravemente l'ordine pubblico.
Tale sistema si mantenne inalterato durante il regime fascista, anche se si assistette ad un'enorme espansione dell'attività di pubblica sicurezza, attraverso una lettura molto ampia del concetto di ordine pubblico: l'attività autoritativa di polizia iniziò ad invadere ogni aspetto della vita sociale ed economica e diventò uno strumento di controllo politico.
Proprio in questo periodo fu approvato il R.D. 773 del 18 gennaio 1931 (Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza); l'art. 1 dispone che l'autorita di pubblica sicurezza vegli al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura 1'osservanza delle leggi e dei

regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonchè delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni.
Per mezzo del suoi ufficiali ed a richiesta delle parti provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati.
Obiettivo dell'autorità di pubblica sicurezza e quello di garantire le condizioni di pace sociale, prevenendo i fattori che potenzialmente la minacciano ed eliminando gli stati di turbativa già in atto.
Con lo stesso provvedimento furono meglio definite le Autorità di Pubblica sicurezza: a livello nazionale le attribuzioni dell'autorità di pubblica sicurezza sono esercitate dal Ministro dell'Interno; le attribuzioni a livello provinciale sono esercitate dal Questore e dal Prefetto; le attribuzioni dell'autorita locale sono esercitate dal capo dell'ufficio di pubblica sicurezza o, in mancanza, dal sindaco in qualità di ufficiale di governo.
Il prefetto viene quindi collocato in posizione sovraordinata con poteri di direzione e di controllo anche molto incisivi sull'operato del questore.
Con la fine del regime fascisata e l'emanazione della Costituzione Repubblicana il concetto di ordine pubblico ha recuperato la sua portata originaria, anche se le strutture organizzative del sistema sono rimaste le stesse.
Solo a partire dalla fine degli anni '60, a seguito di un innalzamento dei livelli di criminalità terroristica e mafiosa, si è cominciata ad avvertire l'esigenza di una revisione organica del sistema.
Con la legge n. 121 del 1981 viene approvato il "Nuovo ordinamento dell'amministrazione di pubblica sicurezza" che ha definito una nuova e più efficiente struttura amministrativa.
La nuova struttura si articola sui tradizionali tre livelli: il Ministro dell'interno, il Prefetto, il Questore e il Sindaco; ciascuna di queste autorità è investita di responsabilità politica, amministrativa generale e tecnico operativa.
II Ministro quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza è responsabile, a livello centrale, della tutela dell'ordine e della sicurezza, ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina i compiti e le attività delle forze di Polizia; nell'esercizio di queste funzioni si avvale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza che, ai sensi dell'art. 3 della legge ha un proprio ordinamento e ha natura civile e del proprio Dipartimento della pubblica sicurezza cui è preposto il Capo della Polizia con compiti di attuazione delle direttive in materia e del coordinamento di tutte le forze di polizia.
Inoltre il Ministro si avvale della consulenza del Comitato Nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica; il comitato è composto dai vertici nazionali delle forze di polizia ed è competente ad esaminare ogni questione di carattere generale e ad esprimere il parere sugli schemi di provvedimenti in materia.
Limitatamente al territorio provinciale la responsabilità amministrativa generale per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza fa capo al prefetto che ha il compito di sovrintendere all'attuazione delle politiche nazionali in materia e di garantire il coordinamento delle attività delle forze di polizia operanti sul territorio di sua competenza.
Nello svolgimento dei suoi compiti, in parallelo con quanto accade a livello nazionale, può avvalersi della collaborazione del Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.
II questore, invece, opera come autorita di P.S. sia a livello provinciale, sia a livello locale nel comune capoluogo; negli altri comuni 1'autorità di pubblica sicurezza è rappresentata dai funzionari posti a capo dei Commissariati o, in mancanza, dal Sindaco.
La legge specifica anche che ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla Polizia di Stato, sono Forze di polizia, fermo restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze istituzionali: l'Arma dei carabinieri (in cui è confluito il Corpo Forestale dello Stato) e la Guardia di Finanza; inoltre può essere chiamata a concorrere nell'espletamento di tali servizi la Polizia Penitenziaria.
Nell'ambito di tale complessa struttura si articolano particolari relazioni gerarchiche: il prefetto dipende gerarchicamente dal ministro dell'interno in via diretta, mentre il questore dipende al contempo dal prefetto e dal capo della Polizia - Direttore generale della pubblica srcurezza che a sua volta dipende dal Ministro.
II sindaco dipende funzionalmente dal prefetto e dal questore; tuttavia, qualora eccezionali esigenze di servizio lo richiedano, il prefetto o il questore su autorizzazione del prefetto, puo inviare funzionari della Polizia di stato nei comuni dove non vi è un Commissariato, sospendendo la competenza del sindaco quale autorità locale di PS.
Questo sistema presenta delle variazioni nell'ambito delle regioni a Statuto speciale.
Il sistema della pubblica sicurezza è stato sempre considerato come una funzione di esclusiva competenza dello stato.
Tuttavia a partire dagli anni '70, nel quadro dell'attuazione del decentramento amministrativo a seguito dell'istituzione delle Regioni e del trasferimento delle funzioni dallo Stato agli Enti locali, alcune attività sono state attribuite alle regioni e pertanto hanno perso il carattere di pubblica sicurezza (Ad. es. il D.P.R. 616/77 ha attribuito ai Comuni una di funzioni prima ricomprese nel Titolo III del TULPS, come i provvedimenti autorizzativi in materia di esercizi publici, spettacoli, etc).
Un vero e proprio decentramento delle funzioni statali si è avuto solo a partire dalla fine degli anni '90 con la legge Bassanini n. 59 del 1997 e del successive decreto attuativo (D. Lgs. 112/98); in particolare in quest'ultimo provvedimento il legislatore ha specificato che i compiti e le funzioni relative all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica consistono nell'adozione di misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi primari sui quali si regge l'ordinaria e civile convivenza sociale (Art. 159, c. 2 D lgs 112/98); tali funzioni spettano in via esclusiva allo Stato.
Tuttavia prevenzione e sicurezza non possono più essere considerati nel senso tradizionale del termine e non possono non coinvolgere direttamente anche gli enti locali; in quest'ottica va letto il decreto legislativo n. 279 del 1999 che prevede la partecipazione del sindaco e del presidente delta provincia come membri permanenti al Comitato provinciale per 1'ordine e la sicurezza pubblica e Part. 7 del D.P.M.C. del settembre 2000 in materia di polizia amministrativa locale in base al quale lo Stato, le Regioni e gli enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, al perseguimento di livelli ottimali di sicurezza e di tutela dei diritti dei cittadini.
Tale impostazione è stata fatta propria dalla riforma costituzionale del Titolo V nel 2001 che nel riscrivere l'art. 117 ha inserito l'ordine e la sicurezza pubblica nell'elenco delle materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato.

Pierluigi Arigliani

Pierluigi Arigliani Avvocato specializzato in Diritto Civile e perfezionato in amministrazione e finanza degli EE.LL. Mediatore professionista.
Relatore in convegni nazionali sulla Polizia Locale e autore di numerosi articoli su riviste nazionali.

Il codice etico per la Polizia Locale

Tra il 1611 e 1633 si è consumato il processo a Galileo Galilei, principe dei dotti del suo tempo, sul nudo banco dei sospetti eretici al Sant'Uffizio romano, reo di aver immaginato il mondo in un modo diverso dal pensiero aristotelico-tolemaico dominante al suo tempo.
Galileo nella sua purezza di spirito, quale fervido credente, riteneva che <<l'intenzione dello Spirito Santo è quella di insegnarci come si vada in cielo, non come vada il cielo>>.
Il matematico ducale formula il principio dell'autonomia della natura, che diverrà uno dei capisaldi della scienza moderna, convinto che tale autonomia non fosse in opposizione alla Sacra Scrittura e che l'uno e l'altro libro – quello ispirato da Dio e quello della natura indagata dall'uomo – potessero, anzi dovessero accordarsi nell'unica verità.
La vicenda storica del fisico fiorentino è a tutti nota, Galileo sosteneva il principio copernicano che la terra gira intorno al sole mentre il pensiero dominante dell'epoca era quello in base al quale è il sole che gira intorno alla terra.
A nulla è valso l'esistenza di una verità oggettiva, sotto gli occhi di tutti, si è preferito ritenere che non contasse la verità scientifica ma quella rilevata nelle scritture.
Costretto ad abiurare, la sentenza di condanna ha inflitto un carcere formale ad arbitrio del Sant' Uffizio, infliggendo la recita dei salmi penitenziali una volta la settimana per tre anni, riservando ai giudici la facoltà di moderare, mutare, o levar in tutto o in parte, le suddette pene e penitenze.
La vicenda del matematico e fisico fiorentino non va dimenticata anche perché purtroppo ancora attuale. Occorre riflettere sul perché del processo, dell'abiuro e della condanna.
Nel periodo di Galileo la Chiesa doveva combattere il protestantesimo, che tanto danno aveva fatto nell'Europa centro settentrionale, e si era dotata di regole molto rigide sulla dottrina e sul rigore da mantenere per difendere i cardini della fede.
Il processo e la condanna a Galileo sono stati certamente un errore, come unanimemente riconosciuto, tuttavia l'episodio va contestualizzato all'epoca dei fatti.
Anche oggi mutatis mutandis lo Stato ha un grande nemico da combattere nel pubblico impiego rappresentato dalla corruzione.
Allo scopo di combattere questa "guerra santa" sono state adottate una serie di misure volte a ridurre il fenomeno.
Tuttavia, come appresso si dirà, le buone intenzioni del legislatore non hanno sortito l'effetto sperato ed i rimedi adottati si sono rilevati peggiori del male che si voleva curare.
La prima forma di anticorruzione è stata quella della nomina fiduciaria dei dirigenti.
Molto si è detto e scritto sul tema.
Occorre, qui, riflettere su due aspetti:
La scelta del dirigente. La durata dell'incarico.
a) Scelta del dirigente: La normativa di riferimento deve essere individuata, per tutte le pubbliche amministrazioni, comprese i Comuni, negli artt.13 e ss. del D.Lgs.165/2001.
Tali disposizioni sono direttamente applicabili solo alle amministrazioni dello Stato; tuttavia, l'art.27 del D.Lgs. 165/2001 (già art.27 bis del D.Lgs.29/1993 come modificato dal D.Lgs.80/1998) stabilisce espressamente che "le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità...".

Si noti che non si tratta di una semplice raccomandazione, ma di un vero e proprio obbligo, con la conseguenza che disposizioni regolamentari in contrasto con i principi stabiliti dal D.Lgs. 165/2001 in tema di dirigenza potrebbero essere impugnate per violazione di norme imperative di legge. L'art.13 del CCNL dell'area della dirigenza EE.LL. del 23.12.1999, secondo il quale "gli enti, con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, adeguano le regole sugli incarichi dirigenziali ai principi stabiliti dall'ari. 19 ... del D.Lgs.29/1993, con particolare riferimento ai criteri per il conferimento e la revoca degli incarichi e per il passaggio ad incarichi diversi nonché per relativa durata che non può essere inferiore a due anni...", si limita a ribadire un obbligo già previsto dalla legge.
Ciò premesso, l'art.19, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii., stabilisce che la durata degli incarichi dirigenziali deve essere correlata agli obiettivi prefissati e "non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni" (cfr. art.l4-sexies della L. 168/2005); devono dunque ritenersi implicitamente superate tutte le clausole dei contratti collettivi che consentono incarichi dirigenziali di durata inferiore a tre anni (come l'art.13, comma 2 del CCNL del 23.12.1999).
Inoltre, l'art. 19 del T.U.P.I. (Testo Unico Pubblico Impiego) è norma imperativa, non derogabile per espressa disposizione di legge. Inoltre, l'art.88 del T.U.E.L. 267/2000 dispone che all'ordinamento degli EE.LL., ivi compreso i dirigenti ed i Segretari Comunali, si applicano le regole del D.Lgs.29/'93 e ss.mm.ii.
La normativa di riferimento esiste, è chiara e disciplina la materia.
L'art. 109 del Tuel impone che la scelta per gli incarichi con funzioni dirigenziali deve avvenire secondo criteri di competenza professionale.
É principio di diritto noto che non si può attingere a professionalità esterne all'Ente comunale quando vi è prova di idonea professionalità interna.
Giova al riguardo richiamare il quadro normativo rappresentato:

- dall'art.110, comma 1, del Tuel, in base al quale "Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato,fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire";
- dal Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi di ogni comune;
- Dalle varie leggi regionali sulla Polizia Municipale che riconoscono ruoli e funzioni peculiari della categoria.

L'intera materia degli incarichi dirigenziali è retta dal diritto privato e l'atto di conferimento è espressione del potere di organizzazione (v. Cass. 22/2/2006 n. 3880), rispetto al quale la posizione soggettiva del dirigente aspirante all'incarico non può atteggiarsi come diritto soggettivo pieno, bensì come interesse legittimo di diritto privato, da riportare, quanto alla tutela giudiziaria, nella più ampia categoria dei diritti di cui all'art. 2907 cod. civ.
b) durata dell'incarico La Corte Costituzionale a proposito del conferimento di incarichi dirigenziali con la sentenza n. 81/2010 depositata il 05.03.2010 così chiarisce: <<Questa Corte ha già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 103 del 2007, che la previsione di una cessazione automatica, ex lege e generalizzata, degli incarichi dirigenziali "interni" di livello generale viola, in carenza di idonee garanzie procedimentali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, «il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa>>.
Con la sentenza n. 161 del 2008, la stessa Corte Costituzionale, inoltre, ha precisato che questi principi valgono anche in presenza di incarichi dirigenziali conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
In particolare, si è osservato come, in tali casi, la mancanza di un previo rapporto di servizio con l'amministrazione conferente non sia idonea ad incidere sulle regole di distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestori dei dirigenti e conseguentemente sull'applicabilità dei principi costituzionali sopra richiamati.
In altri termini, la Corte ha rilevato la ininfluenza, sul piano funzionale, del fatto che l'atto di attribuzione di una determinata funzione dirigenziale ad un dirigente esterno, e il correlato contratto individuale non si innestino su un rapporto di lavoro dirigenziale già esistente con la stessa amministrazione.
É bene inoltre aggiungere, richiamando quanto già sottolineato con la sentenza n. 313 del 1996, che la contrattualizzazione della dirigenza non consente alla pubblica amministrazione di recedere liberamente dal rapporto instaurato con un dirigente non generale, in quanto ciò impedirebbe al dirigente stesso di svolgere

in modo autonomo ed imparziale la propria attività gestoria.
Questi principi sono stati recepiti anche nella sentenza della Cassazione sez. lavoro del 13/01/2014 n. 478 secondo cui << Il D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 19, nel testo modificato - quanto alla durata degli incarichi - dal D.L. n. 155 del 2005, art. 14 sexies, convertito con modificazioni nella L. n. 168 del 2005, nel disciplinare le modalità del conferimento degli incarichi dirigenziali, ha stabilito, tra l'altro, che la loro durata non può essere inferiore a tre anni nè eccedere il termine di cinque anni>>.
La questione sottoposta all'esame della Corte è se tale disposizione sia applicabile anche agli enti locali, dal momento che il D.Lgs. n. 267 del 2000 (T.U. degli Enti locali), art. 110, comma 3, stabilisce che gli incarichi a contratto – quale è quello per cui è controversia - non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco in carica.
Ritiene la Corte che al quesito debba darsi risposta positiva.
Questi principi sono stati da ultimo confermati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 15/2017 in cui viene chiarito che: "Questa Corte è stata negli anni chiamata più volte a valutare la compatibilità con i principi costituzionali di disposizioni, statali e regionali, introducenti meccanismi di decadenza automatica di incarichi dirigenziali dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio, sottratta a qualsiasi valutazione dei risultati conseguiti, qualora tali meccanismi siano riferiti a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative attuative degli indirizzi politici".
Tale decadenza automatica è stata ascritta allo spoil system, risultando gli interventi normativi in questione sovente disposti in relazione a cambiamenti della compagine governativa, ovvero al mutamento degli organi di indirizzo politico nazionali o regionali.
I predetti meccanismi di decadenza automatica sono stati dalla Corte ritenuti compatibili con l'art. 97 Cost., esclusivamente ove riferiti ad addetti ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali, quali quelle contemplate dall'art. 19, comma 3, del D.Lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 34 del 2010).
É appena il caso di evidenziare che l'incarico di dirigente della Polizia Municipale non è da considerarsi quale incarico di diretta collaborazione con l'organo di governo (Corte Cost. sentenza n.304 del 2010; Corte di Cassazione - Sezione lavoro - sentenza 15 luglio - 30 settembre 2009, n. 20981) e, pertanto, pur trattandosi di un incarico dirigenziale, non è equiparabile a quello di organo di Staff del Sindaco.
Tuttavia, anche oggi come al tempo di Galileo, il dirigente viene "rimosso" dal suo incarico se non è in linea con il "pensiero dominante" rappresentato dal Sindaco, o dalla sua corrente politica.
Per rimuovere il Comandante, dirigente o meno, della P.M. si sono sviluppate nel tempo diverse casistiche: la soppressione del posto dirigenziale in pianta organica; il mancato raggiungimento degli obiettivi, durata ridotta dell'incarico, incompatibilità ambientale e, da ultimo, la violazione del codice etico.
Nel campo del pubblico impiego si sono susseguiti tre codici di comportamento "generali": il D.M. 31-3-1994, approvato all'indomani della privatizzazione; il D.M. 28-11-2000, che per primo definiva con puntualità gli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità della condotta del pubblico dipendente; infine, il D.P.R. 16-4-2013, n. 62, adottato in base alla L. 190/2012, cd. legge anticorruzione e che ha sostituito il previgente del 2000.
I doveri degli impiegati trovano precisa enunciazione anche nella contrattazione collettiva, le cui disposizioni vanno sempre coordinate con la legislazione ordinaria.
Il dipendente deve:
a) collaborare con diligenza;
b) rispettare il segreto d'ufficio;
c) non utilizzare a fini privati le informazioni di cui disponga per ragioni d'ufficio;
d) nei rapporti con il cittadino, fornire tutte le informazioni cui abbia titolo, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso all'attività amministrativa previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e dai regolamenti attuativi della stessa vigenti nell'amministrazione, nonché attuare le disposizioni in tema di autocertificazione;
e) rispettare l'orario di lavoro, adempiere alle formalità previste per la rilevazione delle presenze e non assentarsi dal luogo di lavoro senza l'autorizzazione del dirigente del servizio;
f) durante l'orario di lavoro, mantenere nei rapporti interpersonali e con gli utenti una condotta uniformata a princìpi di correttezza ed astenersi da comportamenti lesivi della dignità della persona;
g) non attendere ad occupazioni estranee al servizio e ad attività, che ritardino il recupero psicofisico, in

periodo di malattia o infortunio;
h) eseguire gli ordini inerenti all'espletamento delle proprie funzioni o mansioni che gli siano impartiti dai superiori.
Se ritiene che l'ordine sia palesemente illegittimo, il dipendente deve farne rimostranza a chi l'ha impartito, dichiarandone le ragioni; se l'ordine è rinnovato per iscritto ha il dovere di darne esecuzione.
Il dipendente non deve, comunque, eseguire l'ordine quando l'atto sia vietato dalla legge penale o costituisca illecito amministrativo;
i) avere cura dei locali, mobili, oggetti, macchinari, attrezzi, strumenti ed automezzi a lui affidati;
l) non valersi di quanto è di proprietà dell'amministrazione per ragioni che non siano di servizio;
m) non chiedere né accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità in connessione con la prestazione lavorativa;
n) osservare scrupolosamente le disposizioni che regolano l'accesso ai locali dell'amministrazione da parte del personale e non introdurre, salvo che non siano debitamente autorizzate, persone estranee all'amministrazione stessa in locali non aperti al pubblico;
o) comunicare all'amministrazione la propria residenza e, ove non coincidente, la dimora temporanea, nonché ogni successivo mutamento delle stesse;
p) in caso di malattia, dare tempestivo avviso all'ufficio di appartenenza, salvo comprovato impedimento;
q) astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi finanziari o non finanziari propri.
La materia dei doveri dei pubblici impiegati e delle conseguenti responsabilità è stata profondamente innovata con la L. 6-11- 2012, n. 190, cd. legge anticorruzione.
Le PP.AA., difatti, devono definire un piano di prevenzione della corruzione che fornisca la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e che indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire tale rischio.
Inoltre, esse dovranno nominare un responsabile della prevenzione, cui spetta il compito di elaborare la proposta del piano di prevenzione e di formare i dipendenti che operano nei settori più a rischio.
La violazione dei doveri recati dal codice è fonte di responsabilità disciplinare nonché rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile nel caso essa sia collegata alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti.
Detto codice — adottato appunto con il D.P.R. 62/2013 — dovrà, poi, essere a sua volta integrato con un codice di comportamento a livello di ogni singola amministrazione.
Interessante è la disciplina in tema di regali, compensi e altre utilità.
Il dipendente, infatti, non deve chiedere, nè sollecitare, per sè o per altri, regali o altre utilità.
Allo stesso modo non accetta, per sè o per altri, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali (ossia quelli di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto).
Importante anche il nuovo richiamo alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione.
È questo uno degli echi più evidenti della legge anticorruzione, L. 190/2012.
In particolare, il dipendente deve rispettare le prescrizioni contenute nel Piano per la prevenzione della corruzione, prestare la sua collaborazione al responsabile della prevenzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.
Peraltro già presente nel D.Lgs.165/2001, come modificato dal D.Lgs.150/2009, art. 55 bis, comma 7.
Tra i doveri, ancora, spiccano quelli connessi al rispetto del principio di trasparenza nell'ambito dell'organizzazione dei pubblici uffici.
Tale ultimo profilo si correla strettamente con quanto previsto dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante il riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.
Per i dirigenti, infine, è previsto:
— l'obbligo di comunicare all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possono porli in conflitto d'interesse con le funzioni che svolgono;
— l'obbligo di fornire le informazioni sulla propria situazione patrimoniale previste dalla legge;
— il dovere, nei limiti delle loro possibilità, di evitare che si diffondano notizie non vere sull'organizzazione,

sull'attività e sugli altri dipendenti.
Precisa anche l'elencazione dei criteri cui il dipendente deve ispirarsi nella condotta privata, nel comportamento in servizio nonché nei rapporti con il pubblico:
— nei rapporti privati — comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni — il dipendente non sfrutta, nè menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere vantaggi e non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione;
— nell'ambito dei comportamenti in servizio, egli non ritarda nè adotta comportamenti tali da far ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza ed utilizza il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione;
— nei rapporti con il pubblico si fa riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge o altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione ed opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità.
Sull'applicazione del codice (e dei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni), vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici etici e di disciplina. E qui torna il concetto di "pensiero dominante" di vecchia memoria.
La violazione degli obblighi previsti dal codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio.
Ferme restando le ipotesi in cui la violazione delle relative disposizioni, nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione, dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, essa è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.
Con la legge anticorruzione n. 190 del 2012 fa il suo ingresso, per la prima volta nell'ordinamento italiano, il whistleblowing, termine che deriva dall'espressione inglese «blow the whistle», letteralmente «soffiare il fischietto», riferendosi in maniera figurata all'azione dell'arbitro nel segnalare un fallo o a quella di un poliziotto che tenta di fermare un'azione illegale, con ciò intendendo la situazione di chi denuncia pubblicamente, ovvero riferisce alle autorità attività illecite o fraudolente all'interno dell'organizzazione di lavoro: si tratta del nuovo art. 54bis D.Lgs. 165/2001 (novellato dal D.L. 90/2014, come conv.), che disciplina la tutela del dipendente (pubblico) che segnala attività illecite.
La norma dispone che, fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 c.c., il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o all'A.N.AC. (Autorità Nazionale Anticorruzione) ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.
Nell'ambito del procedimento disciplinare, inoltre, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia invece fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione.
Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.
L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della Funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.
La denuncia è, a sua volta, sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.
In particolare, con la L. 190/2012, oltre a quanto già detto sia in merito a doveri dei dipendenti e nuovo codice comportamentale sia in ordine alla figura del dirigente, chiamato a porsi quale figura di riferimento per rafforzare (e gestire) l'intera politica di lotta al malaffare nelle amministrazioni (cd. Responsabile della prevenzione della corruzione), ha introdotto le seguenti novità:
— è stata prevista la rotazione dei dipendenti e dei dirigenti che lavorano nei settori più delicati ed esposti (quali appalti e concorsi);
— è stato inserito nel corpus del Testo Unico pubblico impiego un nuovo articolo, il 35bis, riguardante la prevenzione della corruzione nella formazione delle commissioni per l'accesso ai pubblici uffici e nell'assegnazione agli stessi;

— è stato novellato l'art. 53, sul sistema di incompatibilità e cumulo di impieghi ed incarichi. Ulteriori importanti tasselli sono stati introdotti, dal D.Lgs. 33/2013, cd. Testo Unico per la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche — con il quale ogni aspetto dell'azione e delle organizzazione della P.A. diviene, in sostanza, pubblico — e con il D.Lgs. 39/2013, recante la nuova normativa in tema di incompatibilità ed inconferibilità di incarichi dirigenziali e di vertice nelle amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico.
L'«incompatibilità» è, invece, l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.
Tra i principali doveri del pubblico dipendente vi è anche quello di esclusività: egli è tenuto a riservare la propria attività lavorativa solo all'amministrazione di appartenenza. Ciò discende dall'art. 98 Cost. (secondo cui i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione).
La disciplina base in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi nel pubblico impiego è recata dall'art. 53 D.Lgs. 165/2001 (come novellato dalla L. 190/2012 e dal D.L. 101/2013, conv. in L. 125/2013); tale articolo si applica sia ai dipendenti privatizzati che a quelli in regime di diritto pubblico.
Secondo tale disposizione, il pubblico impiegato non può svolgere attività commerciali, imprenditoriali, industriali, artigiane e professionali in costanza di rapporto di lavoro.
Tale dovere viene meno solo in caso di impiego part time non superiore al 50% dell'orario ordinario.
Il dipendente, inoltre, può svolgere solo gli incarichi previamente conferiti o approvati dall'amministrazione di appartenenza o che siano comunque previsti o disciplinati dalla legge o da altre fonti normative; senza autorizzazione non possono essere conferiti incarichi, né da parte delle PP.AA. né da parte di enti pubblici economici e soggetti privati.
Gli incarichi retribuiti di cui si parla nell'art. 53 sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e nei doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso.
Sono esclusi da tale ambito i compensi derivanti:
— dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
— dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
— dalla partecipazione a convegni e seminari;
— da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;
— da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;
— da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;
— da attività di formazione diretta ai dipendenti della Pubblica Amministrazione, nonché di docenza e ricerca scientifica.
Secondo la migliore dottrina, sono esclusi dagli incarichi retribuiti quelli svolti gratuitamente anche in assenza di un'espressa previsione normativa.
L'autorizzazione va chiesta dai soggetti pubblici o privati che intendano conferire l'incarico al dipendente all'amministrazione di appartenenza di quest'ultimo, la quale deve pronunciarsi in merito nei successivi 30 giorni (decorso il termine per provvedere l'autorizzazione si intende accordata se richiesta per incarichi da conferirsi da pubbliche amministrazioni; negli altri casi, si intende definitivamente negata).
Anche in tale settore ha inciso la normativa anticorruzione, specie con riferimento alla più marcata separazione tra politica e amministrazione ed al conseguente divieto per chi abbia avuto compiti in organizzazioni politiche e sindacali di essere destinatario di incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale.
In generale, si conferma il divieto di conferimento degli incarichi atipici, ossia non correlati a compiti e doveri d'ufficio previsti dalla legge; la disciplina delle incompatibilità viene raccordata a quella sul conflitto di interessi, statuendo che l'eventuale autorizzazione a ricoprire incarichi esterni al rapporto di lavoro avvenga sulla base di criteri oggettivi e predeterminati idonei a scongiurare potenziali situazioni di conflitto.
Conclusioni
Il rimedio alla corruzione ha prodotto risultati peggiori di quelli che voleva correggere.

Dire che vi è stata una violazione del codice etico, significa entrare in un ambito soggettivo, e quindi discrezionale, assolutamente incontrollabile.
Peraltro, la denuncia della presunta violazione è sottratta all'accesso agli atti e "l'incolpato" non sa, e non può sapere, da chi e per che cosa è stato additato.
Come è accaduto a Galileo il 22 giugno 1633, ancora oggi il dipendente si vede costretto ad abiurare per uniformarsi alle logiche del "pensiero dominante".
Eppure nel periodo illuminista era stata ideata la frase: «Non sono d'accordo con quello che dici, ma darei la vita perché tu lo possa dire» (tradizionalmente attribuita al filosofo francese Voltaire, anche se sembra dallo stesso mai pronunciata).
Siamo tornati in un'epoca oscurantista dove si fa carriera più nelle segreterie dei partiti e nelle anticamere dei politici che per vincita di concorsi e dove, paradossalmente, chi ha studiato, conosce e sa ma deve tacere, per sua stessa convenienza, se vuole essere socialmente vivo.

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 edite da Aci/Mondadori. Perito e consulente tecnico in infortunistica stradale e Direttore responsabile della rivista "Il giornale della Polizia locale".

Percorsi ciclabili promiscui

Il rispetto degli standard di sicurezza degli itinerari e delle piste ciclabili, in particolare nei percorsi ciclabili promiscui:
1) rispetto ai criteri di sicurezza stradale del codice della strada;
2) rispetto ai criteri costruttivi di cui al DM dei Trasporti 557/99.
Il richiamo alla normativa di settore, costituisce la base di partenza per ogni considerazione sull'argomento:
- Codice della Strada (Decreto Legislativo 30 aprile 1992 n. 285);
- DPR n. 495, 15 dicembre 1992 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada);
- Decreto ministeriale 30 novembre 1999, n. 557 (Regolamento recante norme per la definizione delle caratteristiche tecniche delle piste ciclabili) emanato dal Ministro dei lavori pubblici.
- Decreto Legge n. 76/2020, convertito nella legge 120/2020 e pubblicato sulla G.U. n. 228 del 14/9/2020.

In data 14/9/2020 è entrato in vigore la legge di conversione del D.L. Semplificazione n. 76/2020 convertito nella legge 120/2020 e pubblicato sulla G.U. n. 228 del 14/9/2020, il quale all'art. 49 introduce modifiche sostanziali alla normativa pregressa riguardo gli standard di sicurezza. Infatti tale articolo sostituisce il comma 1 dell'art. 3 del CdS punto n. 12 bis) eliminando proprio la possibilità di avere corsie ciclabili ad uso promiscuo come si specifica di seguito.
- Il vecchio testo prevedeva:
p.12-bis) Corsia ciclabile: parte longitudinale della carreggiata, posta a destra, delimitata mediante una striscia bianca discontinua, valicabile e ad uso promiscuo, idonea a permettere la circolazione sulle strade urbane dei velocipedi nello stesso senso di marcia degli altri veicoli e contraddistinta dal simbolo del velocipede. La corsia ciclabile è parte della ordinaria corsia veicolare, con destinazione alla circolazione dei velocipedi.
- Il nuovo testo prevede invece che:
"p.12-bis) Corsia ciclabile: parte longitudinale della carreggiata, posta di norma a destra, delimitata mediante una striscia bianca, continua o discontinua, destinata alla circolazione sulle strade dei velocipedi nello stesso senso di marcia degli altri veicoli e contraddistinta dal simbolo del velocipede. La corsia ciclabile può essere impegnata, per brevi tratti, da altri veicoli se le dimensioni della carreggiata non ne consentono l'uso esclusivo ai velocipedi; in tal caso essa è parte della corsia veicolare e deve essere delimitata da strisce bianche discontinue. La corsia ciclabile può essere impegnata da altri veicoli anche quando sono presenti fermate del trasporto pubblico collettivo e risulta sovrapposta alle strisce di delimitazione di fermata di cui all'articolo 151 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495. La corsia ciclabile si intende valicabile, limitatamente allo spazio necessario per consentire ai veicoli, diversi dai velocipedi, di effettuare la sosta o la fermata nei casi in cui vi sia una fascia di sosta veicolare laterale, con qualsiasi giacitura".
La stessa relazione dossier Senato al PDL 2648 (D.L. 76/2020) al succitato articolo 3 – comma 1 n. 12bis, prevede e precisa che l'uso promiscuo è: "possibilità questa che viene eliminata".
Va aggiunto poi, che laddove il legislatore consenta e regolamenta il transito dei velocipedi con i veicoli a motore in condizioni di promiscuità, lo fa solo per percorsi limitati e per poche decine di metri, in particolare nei contesti urbani, dove non è materialmente possibile variare le geometrie stradali; ovviamente, non usa lo stesso metro di valutazione nei contesti rurali.
Sui percorsi ciclabili, attualmente possono circolare nuove tipologie di veicoli, fino a poco tempo fa rigidamente esclusi, quali ad esempio i monopattini, che possono viaggiare fino a 25 Km/h o le biciclette a pedalata assistita, che pure sviluppano velocità considerevoli con notevole aumento dei fattori di rischio. Tali innovazioni, hanno indotto il legislatore con legge 120/2020 del 14/9/2020, a contenere la costruzione

di percorsi ciclabili con circolazione promiscua nei percorsi urbani e a vietarne l'attuazione in quelli extraurbani.
Secondo i principi del codice della strada, i rischi e la complessità della circolazione stradale esigono che gli Enti proprietari dedichino le più attente cure alla tipologia delle strade ed alla segnaletica stradale, perché entrambe concorrono in misura notevole alla sicurezza ed alla fluidità della circolazione.
I percorsi ciclabili nel contesto della circolazione stradale, devono essere progettati e realizzati secondo criteri di regolarità e razionalità e nel rispetto dei criteri di sicurezza. Tali fattispecie sono richiamate nel Decreto ministeriale n. 557/99. Diversamente, detti percorsi dedicati ad una utenza debole (art. 3, comma 1 punto 53bis C.d.S.) possono risultare fonte di pericolo o causa di incertezze nei comportamenti dei ciclisti stessi e degli altri utenti della strada, da cui possono scaturire incidenti stradali, anche di rilevante gravità.
In proposito è opportuno ricordare che dalle analisi dei dati ISTAT sulla sinistrosità stradale, la distrazione o la indecisione risultano tra le cause più ricorrenti di incidenti, ma numerosi sinistri stradali, infatti, derivano dalle insidie della strada, dall'inadeguatezza della segnaletica rispetto alle condizioni della strada e del traffico, dalla sua tardiva o insufficiente percepibilità. Nel caso di nuove piste ciclabili, la progettazione in condizioni difformi dalle linee guida per la progettazione delle piste stesse e dalle prescrizioni normative, è fonte di pregiudizio alla sicurezza veicolare.
Nella progettazione stradale è opportuno e necessario tenere conto dei conflitti non solo trasversali, ma anche laterali e longitudinali.
Per la realizzazione di una rete ciclabile o anche di una pista ciclabile, si devono garantire, aspetti tecnici costruttivi adeguati e, in particolare, prioritarie condizioni di sicurezza. Per le nuove costruzioni, vanno sempre adottate adeguate normative tecniche al progetto, altrimenti risultano pregiudizievoli per la sicurezza e la funzionalità dell'opera. Nel Piano Nazionale di Sicurezza Stradale (PNSS Orizzonte 2020), gli studi rilevano che il tasso d'infortunio per pedoni, ciclisti, motociclisti e ciclomotoristi è di molto superiore agli altri modi di trasporto. I ciclisti, categoria "vulnerabile", hanno un tasso di infortunio superiore di 9,4% di chi viaggia in autovettura. Inoltre, l'8% dei morti nel 2012 erano conducenti di biciclette.
L'adeguatezza di un itinerario ciclabile, deve corrispondere a diversi comportamenti e a diverse esigenze dell'utenza. Secondo il Piano nazionale delle strade (PNSS), ridurre il rischio di incidente è possibile intervenendo sui fattori ambientali (infrastruttura). La protezione per gli utenti più vulnerabili e per migliorare la sicurezza dei ciclisti, avviene con la promozione degli interventi sull'infrastruttura di separazione e protezione delle utenze deboli.
Esempi di misure appartenenti a questa linea strategica sono i percorsi ciclabili sicuri e gli attraversamenti ciclabili sicuri.
Di tal guisa, i percorsi ciclabili e ciclopedonali, soprattutto quelli in sede promiscua, in fase di progettazione devono avere:
- continuità e connettività degli itinerari;
- disponibilità di standard geometrici e prestazionali adeguati alla gerarchia dei tracciati;
- elevato grado di sicurezza;
- completezza, coerenza ed omogeneità della segnaletica.

In sede di progettazione, pertanto, è necessario definire i principali passaggi operativi per la realizzazione delle reti ciclabili, tra cui una fondamentale importanza è rivestita proprio dalla definizione dei riferimenti tecnici essenziali la loro funzionalità e per garantire una sicura mobilità dei ciclisti, definiti dal codice della strada come soggetti deboli (art. 3, comma 1. punto 53bis del CdS).
Gli standard geometrici da verificare con riferimento alle velocità di percorrenza da garantire per le diverse categorie di itinerario si riferiscono ai seguenti aspetti:
- larghezza della sezione;
- raggi di curvatura;
- distanza di visibilità.

L'art. 7 del decreto nella sua stessa rubrica norma la "Larghezza delle corsie e degli spartitraffico". Al primo comma è chiaramente specificato che: "Tenuto conto degli ingombri dei ciclisti e dei velocipedi, nonché dello spazio per l'equilibrio e di un opportuno franco laterale libero da ostacoli, la larghezza minima della corsia ciclabile, comprese le strisce di margine, è pari ad 1,50 m; tale larghezza è riducibile ad 1,25 m nel caso in cui si tratti di due corsie contigue, dello stesso od opposto senso di marcia, per una larghezza complessiva minima pari a 2,50 m".

Riguardo i raggi di curvatura, le norme del ministero dei LL.PP. per le piste ciclabili (art. 8 comma 5 del decreto n. 577) prevedono geometrie con un raggio superiore a 5 metri (misurati dal ciglio interno della pista), che corrisponde ad una velocità di progetto di 15 km/h, con un minimo assoluto di 3 metri, cui corrisponde una velocità di 11,5 km/h. I raggi minimi di curvatura devono essere coerenti con la velocità di progetto di cui alla tabella 2.1, e mai inferiori ai 20 km/h. Eccezionalmente, in aree di intersezione ed in punti particolarmente vincolati, detti raggi di curvatura possono essere ridotti a 3,00 m, purché venga rispettata la distanza di visuale libera e la curva venga opportunamente segnalata, specialmente nel caso e nel senso di marcia rispetto al quale essa risulti preceduta da una livelletta in discesa. Questi valori, valgono per le piste ciclabili che hanno condizioni di sicurezza superiori ai percorsi bidirezionali in sede promiscua.
La normativa che riguarda detta materia in trattazione, è regolamentata principalmente dal precitato decreto 557, e parrebbe escludere la rigida applicazione dei criteri costruttivi ai percorsi promiscui (art.4, comma 4); ciò però non è verosimile, poiché tali promiscuità sono riservate solo all'interno di parchi o di zone a traffico prevalentemente pedonale, nel caso in cui l'ampiezza della carreggiata o la ridotta entità del traffico ciclistico non richiedano la realizzazione di specifiche piste ciclabili, ovvero come percorsi promiscui ciclabili con i veicoli a motore. Le norme del decreto (art.4 comma 6) riconoscono la possibilità di prevedere percorsi ciclabili promiscui in sostituzione delle piste vere e proprie, solo laddove non ci siano i requisiti minimi di spazio ed i giustificativi economici.
In questi casi, pertanto, non si può parlare di veri e propri itinerari o piste ciclabili, ma di interventi sostituivi per dare continuità alla mobilità ciclistica. Di fatto la norma li identifica come percorsi (art.4 comma 5 del decreto n. 577) che hanno la specifica finalità di unire pregressi tracciati riservati alla circolazione ciclistica o ciclo-pedonale. In tali percorsi, devono essere adottati idonei interventi strutturali per la riduzione dell'elemento di maggiore pericolosità, rappresentato dal differenziale di velocità tra le due componenti di traffico, costituite dai velocipedi e dai veicoli a motore, osservando in particolare il criteri regolamentare di cui all'art. 4 comma 5 lett. a) del decreto: larghezza adeguatamente incrementata rispetto ai minimi fissati per le piste ciclabili all'articolo 7.

Giannetta Domenico

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

Lo stato di necessità

Lo stato di necessità è la scriminante prevista dall'articolo 54 del codice penale secondo cui:
"Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé od altri[1] dal pericolo attuale di un danno grave alla persona[2], pericolo da lui non volontariamente causato[3], né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo.
Questa disposizione non si applica a chi ha un particolare dovere giuridico di esporsi al pericolo[5].
La disposizione della prima parte di questo articolo si applica anche se lo stato di necessità è determinato dall'altrui minaccia; ma, in tal caso, del fatto commesso dalla persona minacciata
risponde chi l'ha costretta a commetterlo[6]".

I fattori che racchiudono i vari elementi costitutivi dello stato necessità			
Situazione di pericolo		Condotta lesiva	
Fonte del pericolo può essere una forza naturale, animale o umana	Oggetto del pericolo può essere soltanto un danno alla persona	Deve essere il mezzo assolutamente necessario per salvarsi	Deve essere proporzionata al pericolo

1 La norma individua tre elementi che caratterizzano la scriminante in esame: il pericolo attuale, la necessità di salvataggio e la proporzione fatto-pericolo. Per quanto attiene alla necessità di salvataggio, si richiede la concreta attualità di una situazione di pericolo caratterizzata dall'imperiosità e dalla cogenza, in cui non vi sia altra scelta che non sia quella di ledere il diritto del terzo. Non ha rilevanza l'origine di tale stato di necessità, basta che non sia volontariamente causato. Al riguardo si pone il problema dei rapporti tra stato di bisogno economico e stato di necessità. La giurisprudenza della Cassazione ritiene che il bisogno economico non soddisfi i requisiti dell'articolo in esame, in quanto alle carenze economiche si potrebbe far fronte attraverso la moderna organizzazione sociale, che tutela indigenti, eliminando per questi il pericolo di restare privi di quanto occorre per il sostentamento. Non sono mancate però pronunce di diverso segno. La norma riferisce la necessità di salvataggio anche in relazione a soggetti terzi. Un accenno merita dunque la controversa figura del soccorso di necessità, che consente a chiunque di interferire nell'ordine naturale delle cose, mutando a proprio arbitrio situazioni di fatto a favore o a sfavore di un soggetto piuttosto che di un altro. Per chiarire si pensi al caso del naufrago che, mentre sta aiutando uno a salire su una piccola zattera lo annega, per permettere all'amico che sta arrivando di salvarsi. Il soggetto non risponderà di alcun reato. Alcuni autori hanno proposto l'abolizione di tale figura o, quanto meno, una sua decisa limitazione, a favore dei soli congiunti o ai soli casi in cui il bene salvato sia superiore a quello sacrificato.
2 La norma parla di pericolo attuale di danno grave alla persona, quale ulteriore elemento caratterizzante la scriminante in esame. Per quanto riguarda il pericolo, parimenti che per la legittima difesa, deve essere esistente al momento del fatto. Relativamente al danno grave, invece, esso non va inteso in senso restrittivo, in quanto si riferisce sia alla lesione della vita e dell'integrità fisica, ma anche della libertà personale, sessuale, del pudore e dell'onore.
3 Il pericolo viene definito "volontario", dalla dottrina prevalente, quando causato dall'agente con dolo o con colpa.
4 L'ultimo elemento proprio dello stato di necessità è la proporzione fatto-pericolo, la quale dovrà essere valutata sulla base del rapporto di valore intercorrente tra i beni confliggenti. La scriminante opererà dunque quando bene minacciato deve prevale o, almeno equivale a quello sacrificato.
5 La norma ricorda il limite di applicabilità della norma in esame, di cui non potrà fruire chi ha un dovere giuridico di esporsi al pericolo. Si pensi al comandante di una nave, il quale non potrà invocare lo stato di necessità qualora abbia ucciso un passeggero allo scopo di mettersi in salvo sull'ultima scialuppa.
6 Tale comma disciplina il c.d. costringimento psichico. Lo stato di necessità si applica anche quando un soggetto tiene un certo comportamento antigiuridico, perché minacciato (un esempio è il caso di un automobilista che provoca un investimento perché spinto a correre sotto la minaccia di una pistola). Il soggetto agente si trova dunque a dover scegliere tra agire o subire il male minacciato. La scriminante in esame, però, potrà applicarsi solo se la minaccia è grave, seria e non evitabile, tale da creare nell'agente un vero e proprio stato di necessità, di cui devono al contempo essere presenti gli elementi costitutivi. Del fatto sarà chiamato a rispondere colui che ha posto in essere le minacce.

Per poter beneficiare della discriminante, il soggetto deve, in primo luogo, aver agito sotto costrizione, dovuta al pericolo attuale di un danno grave alla persona.
Tuttavia, la condotta illecita posta in essere deve risultare, oltre che proporzionata al pericolo, non altrimenti evitabile: il soggetto deve cioè aver agito senza la possibilità di evitare il pericolo attraverso azioni lecite o meno lesive dei beni giuridici protetti.
Esempi tipici di applicazione dello stato di necessità sono i seguenti: il naufrago che per salvarsi respinge un altro naufrago aggrappatosi alla stessa tavola, incapace di sostenere entrambi; l'alpinista che taglia la corda del compagno che ha perso la presa e che rischia di trascinarlo con sé; la manovra di emergenza di un automobilista che per evitare un camion sterza bruscamente investendo un passante; la persona in grave stato di inedia che ruba per sfamarsi; la persona inseguita da un leone scappato da uno zoo, che ruba un autoveicolo.
La norma opera anche rispetto ai reati colposi.
L'esempio classico è quello del genitore che, alla guida di un'automobile, vede il figlio di pochi anni camminare pericolosamente su un argine e arresta bruscamente il veicolo, causando un tamponamento.
La scriminante dello stato di necessità presenta numerosi punti di contatto con la esimente della legittima difesa.
Se ne differenzia tuttavia per due ordini di motivi:

- In primo luogo l'azione necessitata nella legittima difesa si rivolge contro l'aggressore, mentre nella causa di giustificazione di cui all'art. 54 si rivolge contro un individuo innocente, che non ha dato causa alla situazione di pericolo.
- In secondo luogo l'azione necessitata nella legittima difesa deve tendere a salvaguardare qualsiasi diritto, laddove nello stato di necessità deve mirare ad evitare il pericolo attuale di un danno grave alla persona.
  É facile constatare che, a differenza della legittima difesa, il fatto commesso in stato di necessità non è un fatto lecito, che l'ordinamento giustifica e scrimina, ma un fatto che può considerarsi solo "tollerato".
  Infatti mentre l'aggressione, nella legittima difesa, è un fatto ingiusto, che legittima una reazione, nello stato di necessità il terzo è estraneo alla vicenda e spesso inconsapevole.
  É anche per questo motivo che il soggetto pregiudicato ha diritto ad un indennizzo, istituto che, come è noto, ricorre quando si deve risarcire un fatto lecito.
  Lo stato di necessità è cosa diversa dalla legittima difesa.
  Nel caso di legittima difesa il bene che viene leso dalla reazione dell'aggredito è un bene dell'aggressore stesso, mentre nelle ipotesi di cui all'art. 54 l'azione lesiva è diretta nei confronti di un soggetto che non ha nulla che vedere con l'azione posta in atto per stato di necessità. Non c'è quindi un'aggressione da cui difendersi ma uno stato oggettivo di necessità.

Dalla lettura testuale della norma si desume che i requisiti perché si possa invocare lo stato di necessità sono:

- l'esistenza di un pericolo attuale e inevitabile;
- l'esistenza di un pericolo che riguardi un danno grave alla persona.

Lo stato di necessità come scriminante si base sul principio del bilanciamento degli interessi, in cui uno di essi viene considerato prevalente rispetto agli altri e perciò la condotta, qualora integri tutti i requisiti richiesti dalla norma, non sarà punibile.
Per lungo tempo in dottrina si è ritenuto che l'esimente in esame costituisse in realtà una causa di esclusione della colpevolezza.
Si riteneva infatti che il presupposto di applicabilità dello stato di necessità fosse l'impossibilità di muovere un rimprovero a colui che, minacciato da una situazione di pericolo, non potesse tenere un comportamento diverso da quello effettivamente tenuto.
Una tale concezione è oggi superata in virtù del dato legislativo di cui all'art. 54 c.p. che equipara la disciplina prevista per il caso in cui l'azione necessitata sia diretta a tutelare un diritto dell'agente e la situazione in cui invece l'azione necessitata sia teleologicamente orientata a difendere un bene giuridico di una terza persona.
In quest'ultimo caso non può certo sostenersi una inesigibilità psicologica dell'agente, specie ove questi agisca per salvare i beni di un estraneo o di uno sconosciuto.
Alla stregua di questo ragionamento maggior fortuna ha avuto in dottrina la teoria che vede la ragione giustificatrice della esimente in esame nella mancanza di interesse dello Stato a salvaguardare l'uno o l'altro dei due beni in conflitto, dato che uno dei due dovrà certo soccombere.
Si pensi al caso paradigmatico dello scalatore che sia costretto a recidere la corda che lo lega al compagno

determinando così la morte ma al tempo stesso mettendo in salvo la propria vita.
L'articolo 54 del codice penale nel disciplinare la scriminante dello stato di necessità, esclude la punibilità di chi abbia "commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo".
Ricercando la ratio della previsione normativa, il legislatore ha ravvisato un'equivalenza tra l'interesse sottoposto a pericolo di lesione e l'interesse leso dall'azione necessitata.
L'articolo 20457 del Codice Civile prevede, poi, che la condotta lesiva posta in essere in stato di necessità comporti l'obbligo della corresponsione di un'indennità la cui misura è rimessa all'equo apprezzamento del giudice e non un risarcimento del danno.
Al fine dell'operatività della scriminante, la situazione di pericolo che rende l'azione necessitata deve essere attuale e l'attualità del pericolo deve essere valutata ex ante con riferimento alla situazione in cui versa l'agente prima di porre in essere la sua condotta offensiva.
Il pericolo attiene ad un grave danno alla persona propria o altrui: non necessariamente ad essere minacciato deve essere il bene vita o l'integrità fisica; la situazione di pericolo può investire anche altri diritti della personalità come la libertà personale, l'onore e il decoro.
La norma, poi, prescrive che lo stato di pericolo non deve essere stato volontariamente causato dall'agente e che non sia altrimenti evitabile, nonché che l'azione lesiva sia necessaria. Ulteriore presupposto richiesto, ai fini della configurabilità della scriminante, è la proporzionalità tra il danno arrecato con l'azione necessitata ed il pericolo di danno determinato dalla situazione necessitante.
La comparazione deve effettuarsi con riferimento al valore dei beni in conflitto e con riguardo al grado di lesione minacciato e arrecato.
Le norme sulle cause di giustificazione descrivono situazioni eccezionali in cui un fatto che normalmente costituirebbe reato non viene punito, in quanto l'ordinamento permette o esige quel comportamento.
Tale meccanismo di esclusione della risposta punitiva statale deriva dalla considerazione per cui esiste un interesse prevalente alla base della non punibilità del soggetto, come avviene nelle scriminanti dell'esercizio del diritto, della legittima difesa, dell'uso legittimo delle armi e dello stato di necessità, in cui si opera un bilanciamento degli interessi contrapposti, oppure un interesse mancante, come nella scriminante del consenso dell'avente diritto, dove viene meno l'interesse punitivo dello Stato per effetto della rinuncia del titolare alla conservazione del proprio bene.
Nella scriminante in oggetto il bilanciamento degli interessi in conflitto assume una particolare pregnanza, dato che ci si trova innanzi ad un conflitto di doveri, ossia ad una situazione in cui un soggetto sarebbe tenuto ad adempiere a due obblighi contemporaneamente, e l'osservanza di uno comporta l'inosservanza dell'altro.
Viene in rilievo il classico esempio in cui un medico è costretto, a causa della mancanza di tempo, a scegliere chi salvare tra due pazienti.
Pur se apparentemente simili, lo stato di necessità si differenzia dalla legittima difesa (art. 528), in quanto nella norma in esame:

- si giustifica una condotta lesiva nei confronti di un terzo estraneo e non di un aggressore;
- rilevano solo i diritti personali e non anche quelli patrimoniali;
- vi è qui un obbligo di indennizzo, dato che appunto il soggetto passivo della lesione è un terzo estraneo e non un aggressore.

Per quanto riguarda il "pericolo attuale di un danno grave alla persona", esso può consistere in qualsiasi potenziale compromissione oltre che dell'integrità fisica, anche dei diritti personali (libertà sessuale, onore, riservatezza).
Il danno deve comunque presentare una certa gravità e, come espressamente disposto dalla norma, può essere rivolto ad altri.
Il pericolo, oltre a non essere causato da una condotta volontaria del soggetto agente (e nemmeno da una condotta colposa, secondo la giurisprudenza e la dottrina), può provenire da qualsiasi fonte, ovvero da una persona, da un animale, da un evento naturale.
L'azione necessitata deve essere caratterizzata da indilazionabilità e cogenza, e dunque la scriminante opera solo nei casi in cui il soggetto non abbia avuto alternative, e dev'essere proporzionata al pericolo.
Venendo qui in gioco solo diritti personali e non anche patrimoniali come nella legittima difesa, solo tra

essi dovrà operarsi un bilanciamento e, quindi, il fatto sarà scriminato se il bene minacciato è prevalente o almeno equivalente a quello sacrificato.
La causa di giustificazione non può applicarsi a chi ha un particolare dovere giuridico di esporsi al pericolo. Qui trattasi chiaramente di un pericolo diretto solo ed unicamente verso le persone ricoprenti una determinata qualifica, mentre queste potranno avvalersi della scriminante qualora si agisca per salvare un terzo.
Nel caso di costringimento psichico (minaccia), del fatto posto in essere dal minacciato risponderà colui che l'ha costretto a commetterlo.
Il pericolo può derivare da forze naturali, o animali, o dall'aggressione di un uomo.
In quest'ultimo caso la difesa deve provocare un danno a un terzo, altrimenti, se è diretta verso l'aggredito, la situazione sarà quella della legittima difesa.
Così se per evitare un delinquente che mi vuole uccidere gli sparo a mia volta, la fattispecie è quella della legittima difesa; se rubo una moto e scappo abbiamo lo stato di necessità.
Ovviamente l'azione dell'uomo contro cui ci difende deve essere illecita.
Il codice Zanardelli parlava di pericolo imminente.
Il codice Rocco invece sposta ad un punto antecedente il momento a partire dal quale la situazione di pericolo è considerata scriminante, dicendo che deve trattarsi di un pericolo di danno attuale, cioè incombente e probabile.
Così, ad esempio, è stato ritenuto esistente lo stato di necessità nel caso di un soggetto che era uscito armato ma senza porto d'armi dalla sua abitazione per dare la caccia ad un cane idrofobo che si aggirava nei dintorni.
Il danno deve essere, grave, e il giudizio sulla gravità deve essere effettuato valutando caso per caso.
Il carattere della gravità si riconnette con quello relativo alla natura del diritto leso, perché solo un danno alla "persona" può essere considerato grave, non essendolo quelli relativi alle cose.
Alcuni autori intendono l'espressione limitata solo al diritto alla vita e all'integrità fisica.
Altri, invece, più correttamente, estendono il campo di applicazione anche ad altri diritti della persona, come quello all'onore, del pudore (si pensi al caso della bagnante che, rimasta senza vestiti, ruba il vestito di un altro) e in generale a tutti i diritti della personalità (Cassazione Penale, Sez. III, 04/12//1981 nr. 10772).
La giurisprudenza afferma che i beni della persona tutelati dalla norma in esame sono tutti quelli costituzionalmente garantiti.
In particolare, la giurisprudenza di merito, adotta una concezione assai lata del concetto di danno alla persona, comprensivo di tutti quei diritti che, pur essendo attinenti a beni patrimoniali, sono in qualche modo attribuibili alla persona e riconnessi ad essa, come il diritto all'abitazione, alla riservatezza e al lavoro.
La Cassazione invece segue un orientamento più restrittivo, escludendo tutti i diritti a contenuto patrimoniale (Cassazione Penale, Sentenza n. 2784/1981).
Sono però inclusi nell'ambito della scriminante quei diritti che, pur avendo natura patrimoniale, attentano alla sfera dei diritti fondamentali della persona, come il diritto di abitazione (Cassazione Penale, Sentenza n. 7183/2008).
Lo stato di pericolo non deve essere stato causato volontariamente dall'agente.
Tale requisito, che a differenza della legittima difesa è previsto espressamente dalla legge, è di difficile interpretazione; a voler essere pignoli, infatti, quasi sempre un certo pericolo è causato volontariamente; ad esempio la giurisprudenza ritiene in genere che il dissipatore che è rimasto sul lastrico e ruba una medicina per salvare il figlio da un imminente pericolo possa invocare lo stato di necessità; ma è anche evidente che lo stato di necessità è creato da lui stesso.
Allora si precisa che "l'accertamento della volontarietà deve essere riferita alla situazione pericolosa cui immediatamente si ricollega il danno, e non a suoi lontani antecedenti"; o, meglio può dirsi che l'agente può volere l'azione che ha causato il pericolo, ma non deve volere il pericolo.
Così, ad esempio, non può invocare lo stato di necessità l'automobilista che sterza bruscamente e investe un passante nel tentativo di evitare un pericolo, se costui guidava ad alta velocità, superando i limiti di legge, avendo questi volontariamente causato il pericolo.
Sarà scriminato l'alpinista che abbandona l'altro al suo destino, se il pericolo è sorto all'improvviso, senza possibilità di prevederlo; ma non altrettanto può dirsi se c'era una situazione metereologica tale da rendere prevedibile il pericolo, e entrambi si erano accinti all'impresa per incompetenza, oppure sfidando volontariamente la sorte.

La norma precisa che l'esimente in esame opera solo se il soggetto non aveva un particolare dovere di esporsi al pericolo.
Un esempio di chi ha un dovere di questo tipo è quello del vigile del fuoco, che non può invocare lo stato di necessità se per difendersi dal fuoco sacrifica colui che deve soccorrere.
Il dovere di esporsi può derivare tanto dalla legge, organi di polizia, che da un contratto, istituti di vigilanza.
Il soggetto si deve trovare in uno stato di costrizione, cioè di impossibilità di decidere altrimenti.
Qui, a differenza che nella legittima difesa, pare che il requisito dell'inevitabilità implichi che non sussista l'esimente in questione quando l'agente poteva darsi alla fuga, oppure quando poteva ricorrere all'autorità (Cassazione Penale, Sentenza n. 4903/1997).
L'azione deve essere proporzionata al pericolo; nello stato di necessità il giudizio è più rigoroso che nella legittima difesa, perché colui che viene leso è un terzo estraneo, e non l'aggressore.
Taluno ritiene che la proporzione deve essere valutata in modo quasi matematico, ponendo a confronto il bene leso e quello messo in pericolo; ma secondo altri autori questa è una prospettiva sbagliata, perché occorre considerare anche il grado di pericolo a cui è esposto il bene; se io devo difendere il bene-salute di un terzo, che ha un altissima probabilità di essere leso, ledendo il bene-vita di un altro, che ha una bassa probabilità di esserlo, allora il rapporto di proporzione è rispettato.
Se Tizio per portare un ferito in ospedale corre con la sua auto e investe un passante, che muore, può invocare lo stato di necessità, anche se il bene effettivamente leso, la vita, è superiore a quello in pericolo, la salute; il punto è, infatti, che la morte del passante era un evento scarsamente probabile, mentre il rischio per la salute era certo ed elevato.
Il grado di proporzione quindi non va fatto tra le entità dei rispettivi danni, ma rispetto a tutti gli elementi caratterizzanti la situazione di fatto, e cioè occorrerà tenere nel debito conto l'elemento soggettivo, le modalità di realizzazione, il grado di pericolo che minaccia il bene ed il grado di probabilità di salvarlo attraverso l'azione necessitata.
Il cosiddetto soccorso di necessità ricorre quando l'azione necessitata è compiuta da un terzo soccorritore e non da colui che è in pericolo.
L'art. 54 infatti opera sia quando c'è la necessità di salvare se stessi, sia quando si deve salvare un altro, scriminando in ogni caso il soggetto agente.
Si tratta di una figura molto controversa e di cui alcuni auspicano l'abrogazione.
Il punto, infatti, è che tale norma permette ai cittadini di intervenire in situazioni di pericolo, mutando l'ordine naturale delle cose, e permettendo che si decida arbitrariamente una situazione a favore di un soggetto anziché di un altro.
Ad esempio permette a taluno di decidere quale dei due naufraghi gettare dalla zattera, favorendo un amico; o permette a un alpinista di decidere chi salvare, di due colleghi in scalata entrambi in pericolo.
Non solo, ma tale norma è stata invocata anche per scriminare il patteggiamento con terroristi o delinquenti, barattando la vita degli ostaggi con la libertà di malviventi.
Per questo motivo alcuni autori cercando di restringere la portata della norma fanno leva sull'elemento della necessità e della costrizione.
Ad esempio nei casi di baratto di ostaggi, si fa notare che non qualunque baratto è lecito, ma solo quello in cui il bene sacrificato sia inferiore a quello che si vuole proteggere (vita degli ostaggi con la libertà dei malviventi) oppure quando la scelta tra due soggetti da salvare sia tra persone di cui una ha una relazione molto stretta, di parentela o amicizia col soggetto agente.
L'ultimo comma si occupa del cosiddetto "costringimento psichico" o "coazione morale", e dispone che "la disposizione della prima parte di questo articolo si applica anche se lo stato di necessità è determinato dall'altrui minaccia; ma in tal caso, del fatto commesso dalla persona minacciata, risponde chi l'ha costretta a commetterlo".
Un esempio di costringimento psichico è quello di un automobilista spinto a correre ad alta velocità da chi gli punta contro una pistola.
Oppure si può fare l'esempio, molto frequente in verità, del testimone che depone il falso minacciato dalla mafia.
Ovviamente per invocare la scriminante in esame occorre che ci siano tutti i presupposti dello stato di necessità, cioè la costrizione con conseguente impossibilità di scegliere.
A differenza del costringimento fisico, previsto dall'articolo 46 c.p.9, che esclude la suitas, il costringimento

psichico esclude l'antigiuridicità.
La colpevolezza viene meno, in tali casi, in quanto la volontà, sebbene espressa, non è stata liberamente espressa dal soggetto che, anzi, si è trovato nell'impossibilità materiale di tenere un comportamento diverso da quello impostogli.
Un caso molto frequente riscontrato nella pratica è quello dell'occupazione abusiva di alloggi da parte di soggetti indigenti e senza casa.
In linea di massima la giurisprudenza di legittimità più risalente è abbastanza restrittiva e ritiene che in tale ipotesi non si integrano gli estremi dell'art. 54, in quanto la situazione è più correttamente definibile come stato di bisogno.
Del resto viviamo in una società in cui ci sono appositi strumenti di tutela degli indigenti che escludono l'inevitabilità e la necessità dell'occupazione abusiva (Cassazione Penale, Sentenza n. 11863/1995).
La giurisprudenza di merito invece tendenzialmente ha sempre riconosciuto lo stato di necessità, escludendo quindi il reato di invasione di edifici10; specie perché gli strumenti di tutela degli indigenti cui accenna la Cassazione operano con una lentezza elefantiaca, mentre le situazioni in oggetto richiederebbero una risposta immediata e concreta.
Di recente anche la Cassazione ha adottato orientamenti meno restrittivi, e ha affermato che "il concetto di danno grave alla persona può essere esteso, in armonia con quanto stabilito dall'art. 2 della Costituzione11 anche a quelle situazioni che minacciano solo indirettamente l'incolumità fisica, riferendosi alla sfera primaria dei diritti ricollegati personalità, come quello all'abitazione, in quanto l'esigenza di un alloggio rientra tra i bisogni primari di una persona" fermo restando che, dovendosi in tal caso comprimere i diritti di terzi estranei, vanno attentamente vagliati dal giudice l'esistenza dei parametri costitutivi dell'esimente (necessità e inevitabilità): Cassazione Penale, Sentenza n. 35580/2007 e Cassazione Penale, Sentenza n. 24290/2003.
L'esimente di cui all'art. 54 è stata invocata nel caso in cui agenti di polizia avevano inflitto violenze fisiche e morali a dei terroristi, per strappare informazioni necessarie a sventare piani eversivi.
Tuttavia la tesi, sostenuta dagli avvocati delle parti, è stata demolita in sede giurisdizionale, data l'operatività del principio di legalità12 che deve presiedere in ogni caso al funzionamento degli organi pubblici.
Nella specie, poi, secondo la Cassazione, mancava il requisito dell'attualità dato che, per essere tale, il pericolo si deve presentare ben individuato e circoscritto, e non generico e rivolto genericamente alla "collettività nazionale".
Non può invocare l'art. 54 il mafioso che fa parte della cupola e che ha votato a favore dell'esecuzione di un delitto per evitare vendette da parte degli altri, perché si tratta di un pericolo a cui il soggetto si è volontariamente esposto.
Non è applicabile l'art. 54 a chi ruba per procurarsi droga, perché lo stato di tossicodipendenza è volontariamente causato e l'astinenza non è un pericolo grave.
É applicabile la norma in esame al medico che interviene senza il consenso del paziente, per evitargli un danno grave e irreparabile.
Lo stato di necessità giustifica la contenzione fisica o farmacologica contro il consenso del paziente13.
La contenzione deve essere mantenuta sotto il diretto controllo del medico, motivata, circoscritta nel tempo e registrata nella cartella clinica del paziente14.
Trattandosi di un provvedimento limite e in un'area dove vi sono tuttora controversie alimentate da spinte antipsichiatriche, è buona prassi che il Primario richieda una relazione specifica sulle motivazioni che hanno determinato il provvedimento.
La raccolta di tali documenti costituisce uno strumento che permette di monitorare gli episodi di violenza e gli atti di contenzione a garanzia dei pazienti e degli psichiatri15.
Qualora il quadro clinico richieda il prolungamento della contenzione fisica si rende inevitabile il ricorso al TSO16.
Non è invocabile lo stato di costringimento psichico nei confronti del lavoratore che commette un illecito sotto minaccia di licenziamento da parte del datore di lavoro.
Chi guida senza patente per trasportare un malato grave, deve dimostrare l'assoluta impossibilità di utilizzare altri mezzi di soccorso, pubblici, o privati, sì che l'unica possibilità residua fosse quella di mettersi personalmente alla guida pur non avendo mai conseguito la patente di guida (Cassazione Penale, Sentenza n. 1702/1990).
La giurisprudenza ha escluso che lo stato di necessità possa giustificare l'attività medico-chirurgica in difetto

del consenso da parte del paziente così come ha escluso che lo stato di bisogno economico sia idoneo ad integrare la scriminante dello stato di necessità, atteso che alle esigenze degli indigenti può provvedere la moderna organizzazione sociale per mezzo degli istituti di assistenza e difettando i requisiti dell'attualità del pericolo e dell'urgenza dell'azione penalmente rilevante.
Con specifico riguardo al presupposto dell'inevitabilità della condotta necessitata, per la giurisprudenza di legittimità non è mai invocabile la causa di giustificazione dello stato di necessità qualora sussista una percorribile alternativa lecita che possa realizzare la medesima funzione di salvaguardia del bene messo in pericolo.

Bibliografia
Francesco Antolisei, Manuale di Diritto Penale, Giuffrè Editore, 2003
Giorgio Marinucci e Emilio Dolcini, Manuale di Diritto Penale, Giuffrè Editore, 2004
Ferrando Mantovani, Principi di diritto penale, CEDAM, 2007
Giovanni Fiandaca e Enzo Musco, Diritto penale, Zanichelli, 2014

Massimiliano Mancini

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.

La tutela e la conservazione della scena del crimine

Come comportarsi per evitare di danneggiare irreparabilmente le tracce del colpevole.
Incastrato da un capello, da un mozzicone di sigaretta o dalle tracce lasciate sull'orlo di un bicchiere, sempre più spesso l'autore di un delitto apparentemente perfetto è scoperto grazie alle analisi scientifiche della scena del crimine.
La moderna scienza consente di amplificare anche la più piccola traccia, il più esiguo residuo biologico, la più labile impronta, gli esperti delle tecniche di polizia scientifica sono in grado di trovare anche le più nascoste tracce latenti.
Ma nonostante gli enormi progressi della scienza e della tecnica non si può far nulla per ricostruire una traccia distrutta, si può scoprire dai minimi particolari ciò che l'autore di un delitto ha cercato di nascondere con cura, ma spesso non si può nulla quando la scena del crimine è stata contaminata anche dagli stessi investigatori o dalle forze di polizia intervenute per prime.
Molto spesso si assiste anche a gravi impreparazioni degli investigatori, che sottovalutando l'importanza della scena del crimine o sopravvalutando la propria competenza ed esperienza, commettono errori gravissimi che pregiudicano irreparabilmente:
- LA VERITÀ, non consentendo in alcuni casi di ricostruire le esatte dinamiche del fatto su cui si sta indagando e le conseguenti responsabilità (autore, complici, comportamento della vittima, presenza di testimoni, ecc.), aumentando la lista dei casi irrisolti;
- GLI ESITI PROCESSUALI, vanificando il supporto probatorio necessario per l'incriminazione e la successiva condanna del colpevole e dei suoi complici e collaboratori, con la conseguenza che gli autori del crimine saranno impuniti e liberi di proseguire eventualmente la loro carriera criminale, mentre la vittima ed i suoi familiari subiranno una duplice sofferenza, per l'ingiusto danno subito e per l'impunità degli autori.
Queste considerazioni valgono peraltro non solo nel caso di gravissimi reati, o di pericolosi serial killer, poiché l'approccio nei confronti della scena del crimine deve essere lo stesso in tutti i casi in cui sono stati commessi dei reati e si deve accertare la responsabilità ed individuare i colpevoli.
Quindi i rischi di inquinamento della scena del crimine e di distruzione delle prove sussistono allo stesso modo anche sullo scenario di un grave incidente stradale o di un piccolo furto in appartamento.

LA POLIZIA LOCALE SULLA SCENA DEL CRIMINE

Spesso la polizia locale è la prima forza di polizia ad intervenire su una scena del crimine, termine che può evocare immagini cinematografiche forse lontane dalla vita comune, ma all'atto pratico è facile riscontrare quante volte la polizia municipale si trova in scenari con persone decedute (incidenti sul lavoro, apparenti casi di suicidio, decessi riconducibili ad abuso di sostanze stupefacenti ed altri), in locali ed abitazioni ove sono avvenuti furti ed altri reati contro il patrimonio, oppure sulla scena di danneggiamenti dolosi (incendi, attentati, atti vandalici ed altro) ed altro ancora.
In ogni caso, la conservazione ottimale del luogo del delitto è una componente indispensabile per raccogliere prove non corrotte o inquinate, utili ai fini delle indagini.
n reperto degradato, mal conservato, contaminato da agenti esterni non è una prova persa irreparabilmente che potrebbe compromettere gli esiti processuali.
Come evitare rischi ulteriori (crolli, esplosioni, lesioni, contaminazioni, ecc.) per gli operatori e per il pubblico che è sempre attratto dai crimini spinto da un'irrefrenabile curiosità.
Se è vero che l'analisi della scena del crimine richiede competenze approfondite e specifiche (spesso di com-

petenza di investigatori scientifici) si deve considerare che statisticamente il personale di tutte le forze di polizia che interviene per primo sulla scena appartiene generalmente alle qualifiche più basse, con competenze specifiche pressoché nulle (personale delle volanti, radiomobili e servizi di viabilità, ecc.).
Nel nostro ordinamento normativo non è prevista l'individuazione del cosiddetto "Responsabile della scena del crimine": ossia di una figura istituzionale che si faccia carico di conservare il più intatto possibile l'ambiente interessato da un delitto.
Per questa ragione è necessario che tutto il personale delle forze di polizia abbia una formazione essenziale ma chiara sui primi interventi sulla scienza del crimine, attuando un protocollo che eviti inquinamenti e distruzioni delle fonti di prova e che contemporaneamente tuteli l'incolumità degli operatori e del pubblico.

I PRIMI INTERVENTI SULLA SCENA DEL CRIMINE

La forza di polizia che per prima interviene sulla scena del crimine, a prescindere dalle competenze giuridiche e dal bagaglio professionale e dall'esperienza nell'attività di indagine e nel campo specifico in cui è stato compiuto il delitto (es. infortunistica stradale, polizia criminale, polizia minorile, polizia scientifica, ecc.), è opportuno che gradui gli interventi secondo un ordine di priorità:
1) COMUNICAZIONE E TEMPORIZZAZIONE dell'arrivo sulla scena del crimine ed allerta dei servizi necessari.
2) SOCCORSO ad eventuali feriti o a persone in pericolo per varie ragioni.
3) VERIFICA DELLO STATO DI MORTE EFFETTIVA degli eventuali cadaveri.
4) PROTEZIONE DELL'INCOLUMITÀ pubblica e di coloro che hanno accesso all'area specifica.
5) IDENTIFICAZIONE DEI SOGGETTI presenti e di coloro che hanno avuto accesso a qualsiasi titolo alla scena.
6) PERIMETRAZIONE E VIGILANZA della scena del crimine.

1) COMUNICAZIONE E TEMPORIZZAZIONE

Gli operatori di polizia che intervengono sulla scena di un crimine avvisano immediatamente la centrale operativa, comunicando l'ora esatta di arrivo sul posto e l'indirizzo preciso, il reato presunto o evidente, la sussistenza o meno di uno stato di pericolo (es. rapina in corso, furto in appartamento senza presenza di autori, incidente stradale con presenza di feriti che necessitano di soccorso urgente, ecc.).
Quindi dopo le comunicazioni più urgenti, comunicheranno l'opportunità di attivare servizi specifici (es. squadre viabilità per smaltire il traffico che si è creato, necessità di rinforzi, intervento di servizi investigativi o di squadre specifiche di polizia giudiziaria, ecc.), ed altresì la necessità di allertare o informare altri corpi o enti, secondo la natura del reato e del pericolo (ad esempio ambulanze, vigili del fuoco, corpi e servizi di polizia scientifica, ecc.).
Si cercherà di mantenere un contatto continuo con la centrale operativa per monitorare costantemente l'evoluzione della situazione contingente, soprattutto laddove sia sussistente uno stato di pericolo (reato ancora in corso, incendio, presenza di feriti, ecc.).
Particolare cura dovrà essere riservata all'annotazione degli orari di tutti gli eventi principali, arrivo sulla scena del crimine, intervento dei mezzi di soccorso, trasferimento dei feriti, intervento delle squadre specializzate o di altri corpi di polizia, eventuale sopralluogo del medico legale, intervento del magistrato, ecc.

2) SOCCORSO

All'arrivo sulla scena del crimine si verificherà immediatamente se vi siano feriti da soccorrere, prestando i primi interventi solo se i soccorritori sono sufficientemente competenti, altrimenti si eseguiranno solamente gli interventi indispensabili e che possano escludere evidentemente qualsiasi ulteriore rischio.
Il principio generale in questi casi deve essere sempre quello di agire solamente se si è sicuri di non aggravare il pericolo, altrimenti si attenderà l'arrivo dei mezzi di soccorso e di personale specializzato, evitando di far compiere ai feriti qualsiasi azione o movimento che non sia indispensabile alla loro sopravivenza (ad esempio togliere il casco agli infortunati, spostarli se non vi sono particolari ragioni di pericolo, ecc.).
In presenza di principi di incendio si interverrà senza indugio con qualsiasi mezzo utile (estintori, coperte

bagnate, terra o sabbia, ecc.) avendo comunque riguardo alla natura dell'incendio (ad esempio gli estintori a polvere sono pressoché universali, mentre l'acqua e la schiuma non si debbono utilizzare su parti elettriche).
Tutti gli estintori riportano le classi d'incendio (attraverso lettere dell'alfabeto da "A" ad "E") su cui possono essere impiegati, di seguito uno schema della classificazione degli incendi per valutare l'idoneità degli estintori:

Classe	Tipologia
A	Infiammabili Solidi (legno, vetroresina, carta, tessuti, ecc.)
B	Infiammabili Liquidi (benzina, gasolio, grassi, oli, ecc.)
C	Gas infiammabili (GPL, metano, ecc.)
D	Incendi di metalli (casi specifici ad es. fabbriche chimiche e piriche)
E	Incendi di parti sotto tensione

In tutti questi casi si informerà immediatamente la centrale operativa chiedono, nel contempo, l'intervento di rinforzi, di mezzi di soccorso, Vigili del Fuoco, artificieri, secondo la necessità.

3) VERIFICA DELLO STATO DI MORTE EFFETTIVA

In presenza di cadaveri, si dovrà prestare particolare attenzione, innanzitutto perché salvo nei casi in cui la morte è oggettivamente evidente (decapitazione, maciullamento, cadavere carbonizzato) si dovrà concretamente verificare che non si tratti di uno stato apparente.
Quindi, fermo restando che il giudizio e la crono datazione del decesso spettano ad uno specialista (medico legale), si valuterà la presenza di segni tipici dello stato di morte per far escludere la necessità immediata di soccorsi:

- ALGOR MORTIS (TEMPERATURA) la morte fa cessare il processo di termogenesi che mantiene costante la temperatura corporea, quindi un cadavere dal momento del decesso inizia a raffreddarsi per uniformarsi alla temperatura ambientale.
- RIGOR MORTIS (RIGIDITÀ CADAVERICA) i processi di decomposizione iniziano immediatamente, uno dei segni immediati è la rigidità progressiva dei muscoli e delle articolazioni.
- ALBOR MORTIS (IPOSTASI CADAVERICA) il blocco della circolazione sanguigna conseguente al decesso, causa il deflusso dei fluidi corporei ed in particolare del sangue nella parte più bassa del corpo, quindi il corpo assume un pallore progressivo nelle parti superiori e delle macchie rosse (ipostasi) nelle parti inferiori.

Non si deve consentire alcuno spostamento del cadavere sino a quando non siano terminati i rilievi ed il magistrato abbia svolto il sopralluogo ed autorizzato la rimozione della salma.

4) PROTEZIONE DELL'INCOLUMITÀ

Si deve sempre accertare che sulla scena del crimine non vi siano possibili pericoli per l'incolumità dei cittadini e degli operatori presenti sulla scena del crimine.
Quindi si interverrà sulla messa in sicurezza di tutte le fonti di pericolo, ma prestando attenzione a quelle che rappresentano un rischio effettivo, poiché una prevenzione generalizzata potrebbe costituire un'inutile contaminazione della scena del crimine (ad esempio staccando l'alimentazione elettrica).
In ogni caso si annoterà l'intervento effettuato e l'ora esatta, annotando anche le possibili conseguenze che si è in grado di stimare (ad esempio alle ore 15:30, per scongiurare un principio d'incendio, si è chiusa la conduttura del gas metano, con il conseguente blocco del sistema di riscaldamento), poiché questi interventi potrebbero avere conseguenze fondamentali sulle successive indagini (ad esempio la stima dell'ora di morte si effettua misurando la temperatura degli organi interni del cadavere in relazione alla temperatura ambiente e quindi la presenza di sistemi di riscaldamento o climatizzazione può alterare la datazione dell'evento).

5) IDENTIFICAZIONE DEI SOGGETTI

É fondamentale che i primi operatori che intervengono sulla scena (di qualsiasi forza di polizia generale o locale) provvedano immediatamente a:
- identificare tutti i presenti sulla scena del crimine e nelle immediate vicinanze senza esclusione, poiché chiunque potrebbe avere un ruolo da accertare successivamente (autore del reato, testimone, vittima, ecc.);
- annotare tutti coloro che, a qualsiasi titolo, hanno avuto accesso alla scena del crimine (ad esempio si annoterà il nominativo del medico legale intervenuto, la targa dell'ambulanza o dell'automezzo dei VV.FF., ecc.;
- trascrivere i veicoli presenti o intervenuti sulla scena del crimine;
- annotare eventuali contaminazioni della scena ed i motivi per cui si sono verificate.

SE LA SCENA È UN LUOGO CHIUSO OCCORRE ANNOTARE:
- lo stato di porte e finestre (Aperte/Chiuse);
- lo stato di ogni sorgente di Luce artificiale (Accesa/Spenta/Rotta);
- la posizione dei mobili (se sono stati spostati o rotti);
- lo stato degli elettrodomestici (Accesi/Spenti/Stato/Condizioni);
- le Condizioni ed il livello di illuminazione della scena;
- le condizioni meteorologiche;

SE LA SCENA È UN VEICOLO OCCORRE INOLTRE ANNOTARE:
- lo stato del motore (Acceso/Spento) e la temperatura generale (Caldo/Freddo);
- lo stato delle luci (Accese/Spente) e della batteria (Normale/Scarica);
- la posizione delle portiere (Aperte/Chiuse/In sicura);

RAPPORTI CON IL PERSONALE SANITARIO:
SE È GIÀ PRESENTE SULLA SCENA DEL CRIMINE:
chiedere ora del decesso, se nota, controllare lo spostamento del corpo della vittima e chiederne il motivo; identificare il personale sanitario intervenuto e registrare gli automezzi di soccorso;

SE INTERVIENE SUCCESSIVAMENTE:
fornire le opportune disposizioni sulle modalità di accesso e di comportamento sulla scena del crimine; seguirli lungo il percorso nella scena del crimine per limitare l'inquinamento e per registrare spostamenti di oggetti ed altri inquinamenti della scena necessari per i soccorsi.

SE SI INDIVIDUANO DEI SOSPETTATI SULLA SCENA DEL CRIMINE:
- Accertarsi che non siano armati e pericolosi.
- Fermarli.
- Ammanettarli, isolarli dai testimoni e tenerli fuori della scena del crimine.
- Annotare e conservare i reperti.
- Impedire che il sospetto si lavi o usi i servizi igienici.
- Impedire qualsiasi conversazione tra il sospettato ed i presenti.
- Non interrogarlo.
- Annotarne il comportamento e qualsiasi dichiarazione spontanea.
- Dare l'allarme per la ricerca, se il sospettato fugge.

6) PERIMETRAZIONE E VIGILANZA

Gli operatori di polizia che intervengono per primi sulla scena di un crimine si preoccuperanno di tutelare la scena del crimine allontanando immediatamente tutte le persone non autorizzate e quindi perimetreranno l'area posizionando dei nastri di segnalazione e dei cartelli esplicativi che indicano che è vietato l'accesso all'interno, vigilanza dell'area.
Vigileranno quindi sulla scena del crimine e sul personale che vi accede, affinché nessuno possa:

- rimuovere o spostare qualsiasi cosa sino a quando non siano terminati i rilievi;
- maneggiare qualsiasi oggetto o superficie (inquinandola con impronte estranee alla dinamica del crimine);
- fumare (disperdendo mozziconi e tracce di fumo che inevitabilmente altererebbero la scena);
- utilizzare i servizi igienici, compresi i rubinetti dell'acqua (per evitare inquinamenti con materiale organico o impronte estranee alla scena del crimine);
- utilizzare apparecchi telefonici (alterando la lista delle chiamate, le impronte digitali ed i residui organici);
- variare la temperatura ambientale intervenendo sul riscaldamento e climatizzazione oppure aprendo o chiudendo finestre e porte (essenziale per ricostruire le condizioni ambientali al momento del delitto);

Si adotteranno anche opportune misure di protezione dagli agenti meteorologici, attivando i provvedimenti più opportuni per proteggere la scena del crimine e le tracce circostanti (ad esempi coprendo i materiali più deperibili con teli impermeabili, ecc.).
Per evitare rischi di inquinamento accidentali è necessario individuare un punto al di fuori della scena del crimine destinato all'incontro ed alla consultazione degli operatori di polizia, magistrati e consulenti che arrivano sul luogo del reato.

Lorenzo Colazzilli

Avvocato – Giurista di Impresa, svolge attività di consulenza ed assistenza legale per la contrattualistica, la risoluzione delle controversie commerciali.
Master in "Diritto economia e tecnologie informatiche"

Ripristino delle condizioni di sicurezza stradale compromesse dal verificarsi di incidenti: intervento riparativo o intervento preventivo?

L'Ente gestore o proprietario del tratto stradale interessato da un incidente si attiva, attraverso l'ausilio dei competenti organi di polizia, dei soggetti di diritto pubblico cointeressati e di diritto privato a supporto, al fine di rimuovere ogni situazione di pericolo evidente o occulto che derivi dall'evento originario.
Agli occhi dei più attenti osservatori non sarà di certo sfuggito il fatto che tra le figure "protagoniste" deputate alla risoluzione delle dinamiche che contraddistinguono gli incidenti, vengono ad assumere un ruolo preminente - non a semplice corollario o supporto di quelle ben fissate nell'immaginario collettivo (conducenti, passeggeri, pedoni, agenti di polizia locale o stradale, operatori sanitari) - gli operatori specializzati nel pronto intervento per il ripristino dello status quo ante.
A molti sfugge tuttavia la mansione altamente tecnica ed il grado di responsabilità di questi ultimi soggetti.
Così come non risulta essere nitida la complessità di un servizio che, seppur posto con l'intento principale di riassicurare il ripristino delle normali condizioni di sicurezza, impinge direttamente a tematiche trasversali e connesse poste a presidio di valori fondamentali come l'incolumità, la salute dei cittadini e la tutela del patrimonio paesaggistico ed ambientale
Nel quadro così delineato, svolte le dovute seppur sintetiche precisazioni in ordine alla natura del servizio ed alla normativa di riferimento, assume rilievo determinante la corretta interpretazione della ratio intrinseca all'attività di ripristino, la quale se prima facie in base al tenore letterale che l'accompagna parrebbe essere posta a riattamento dello stato di normale funzionalità della rete viaria, dopo attenta e più consapevole valutazione si manifesta per la propria reale portata di azione posta a preventiva tutela di molteplici interessi funzionali alla realizzazione del welfare state.
Sicché il servizio assume i connotati propri della pubblica utilità, inteso nel senso di tipo di servizio reso alla collettività, ovvero quel complesso di attività prestate nei riguardi degli utenti per il soddisfacimento di bisogni collettivi.

1. D'altra parte la qualificazione di servizio di pubblica utilità ben si coniuga con l'inquadramento affidato al parere dell'ANAC che ha ricondotto la tipologia di affidamento predisposta dagli Enti nell'ambito delle concessioni di servizi[1].
   Orientamento in parte preceduto e poi confortato dalla giurisprudenza amministrativa[2] la quale ha inteso porre particolare rilievo a fattori che consistono nel riconoscimento di una certa libertà delle forme di individuazione dell'operatore economico, tali per cui le concessioni, collocate nel campo di applicazione degli articoli da 164 a 173 del D.ls. 50/2016, si contraddistinguono per la necessità che l'operatore economico finanzi la propria attività in maniera largamente prevalente attraverso la vendita dei servizi resi con l'attività economica, riducendosi, dunque, tendenzialmente verso lo zero l'onere economico (canone) a carico dell'amministrazione concedente.
   In sostanza ed in base a quanto stabilito nei bandi di gara predisposti dagli Enti per l'individuazione dell'operatore affidatario, a fronte dell'affidamento il concessionario avrà l'onere di assicurare le modalità di intervento previste dal capitolato tecnico ricevendo unicamente il diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio.
   Gli oneri, che non saranno richiesti alla Pubblica Amministrazione in qualità di gestore-proprietario della strada, sono a carico delle compagnie assicuratrici garanti dei danneggianti ed il rischio per le ipotesi di sversamento in cui rimanga sconosciuto il danneggiante e non sia pertanto possibile rivalersi su alcuna compagnia assicuratrice incomberà unicamente sul concessionario in virtù dell'alea cui si fa carico[3].
2. Dal punto di vista del diritto sostanziale l'utilità pubblica, o forse sarebbe meglio dire, la necessarietà del servizio, si evince dalla lettura combinata delle disposizioni contenute nel Decreto Legislativo n. 285 del 30 aprile 1992 "Codice della Strada".
   In particolare l'art. 14 nel disciplinare la responsabilità dell'Ente[4] proprietario o gestore dell'infrastruttura stradale che deve provvedere a ripristinare, nel minor tempo possibile, le condizioni di viabilità e sicurezza dell'area interessata da incidenti, ha lo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione in generale.
   Il Legislatore non a caso ha voluto porre in relazione diretta i concetti di sicurezza e di tempo, rafforzando l'idea della necessaria tempestività di azione.
   Inoltre per consolidato orientamento giurisprudenziale si è individuata la responsabilità di carattere civile per la Pubblica Amministrazione e penale in capo agli Amministratori per i danni derivanti all'utenza mobile "dalla non adeguata manutenzione e dal non adeguato controllo dello stato delle strade".
   In effetti l'obbligo da parte dell'Ente di rimuovere le situazioni di pericolo alla circolazione si traduce inesorabilmente nel dovere di intervenire il prima possibile. Sicché a rilevare non è solo il bisogno di ripristinare le condizioni naturali per assicurare la circolazione di mezzi, ma soprattutto, la necessità di rimuovere il pericolo venutosi a creare.
   Il su citato articolo sussume ed anticipa le finalità in un certo senso dell'art. 15 dello stesso codice il quale nel tipicizzare gli atti vietati, trasla la responsabilità dalla Pubblica Amministrazione ad ogni singolo soggetto evidenziando che su tutte le strade e loro pertinenze è vietato: a) danneggiare in qualsiasi modo le opere, le piantagioni e gli impianti che ad esse appartengono, alterarne la forma ed invadere od occupare la piattaforma e le pertinenze o creare comunque stati di pericolo per la circolazione; ..... f) depositare rifiuti o materie di qualsiasi specie, insudiciare e imbrattare comunque la strada e le sue pertinenze; f-bis) insozzare la strada o le sue pertinenze gettando rifiuti o oggetti dai veicoli in sosta o in movimento; g) apportare o spargere fango o detriti anche a mezzo delle ruote dei veicoli provenienti da accessi e diramazioni; h) scaricare, senza regolare concessione, nei fossi e nelle cunette materiali o cose di qualsiasi genere o incanalare in essi acque di qualunque natura; i) gettare dai veicoli in movimento qualsiasi cosa.".
   La precedente nozione estende ed acclude tipologie di eventi che, non aderendo alla responsabilità dell'Ente proprietario della strada, afferiscono invece ai comportamenti del singolo censurando tutte le condotte illegittime e tese a compromettere la sicurezza stradale attraverso la manomissione delle pertinenze infrastrutturali, l'occupazione della carreggiata e l'abbandono di oggetti, anche in un'ottica tesa alla tutela del patrimonio ambiente.
   La necessità di garantire la sicurezza nella circolazione viene poi ad essere ineludibilmente rafforzato dall'art. 161 del Codice della Strada il quale prevede la fattispecie secondo la quale, allorquando si verifichi la caduta

1 Con Deliberazione n. 64 Adunanza del 27 giugno 2012 l'Autorità ha ritenuto che l'affidamento del servizio di ripristino post incidente può correttamente inquadrarsi nell'ambito delle concessioni di servizi, con conseguente assoggettamento alla disciplina dettata dall'art. 30 del codice dei contratti pubblici (secondo la previgente normativa del D.lgs. 163 del 2006, oggi rubricata nella Parte Terza, Titolo I, artt. 164 e ss. del D.lgs. 50/2016.).
2 Cfr. tra le ultime: Tar Toscana sentenza n. 6780 del 20 dicembre 2010 e Tar Puglia sentenza n. 368 del 21 febbraio 2012.

3 È netta Come evidenziato più volte anche dall'Autorità (deliberazione n. 47 Adunanza del 4 maggio 2011; Parere n. 28 del 9 febbraio 2011) per consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, la differenza tra un appalto ed una concessione di servizi risiede principalmente nel fatto che, mentre nel primo il corrispettivo è pagato direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi, nella concessione le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto dell'operatore economico di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione. "Il vero discrimen tra concessione ed appalto deve, pertanto, essere ricercato nel differente destinatario della prestazione e nella diversa allocazione del rischio di gestione del servizio. In particolare, la Corte Europea e la giurisprudenza comunitaria (cfr. ex multis la sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03 - Parking Brixen GmbH) riconoscono generalmente il suddetto discriminen nel fattore rischio" connesso all'incertezza del ritorno economico dell'attività (cfr. Comunicazione Interpretativa della Commissione Europea sulle concessioni nel diritto comunitario, in GUCE del 29.04.2000, richiamata dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche comunitarie, del 01.03.2002 n. 3944 rubricata "Procedure di affidamento delle concessioni di servizi e di lavori").
4 A norma del D. Lgs. 2 settembre 1997, n. 320, a decorrere dal 1 luglio 1998 sono delegate alle province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, le funzioni in materia di viabilità stradale dello Stato quale ente proprietario e dell'Ente nazionale per le strade (ANAS), comprese quelle di cui al D. L.vo 26 febbraio 1994, n. 143, escluse le autostrade.

o lo spargimento di materie viscide o infiammabili o comunque atte a creare pericolo o intralcio alla circolazione stradale, il conducente del veicolo, fonte della caduta o dello spargimento, deve provvedere immediatamente ad adottare ogni cautela necessaria per rendere sicura la circolazione e libero il transito (comma II), ed inoltre, deve provvedere a segnalare il pericolo agli altri viaggiatori ed informare del fatto l'Ente proprietario della strada o un organo di Polizia (comma III).

Tutto ciò è funzionalizzato a garantire il corretto ripristino delle condizioni di sicurezza della strada.

3. Ma se da un punto di vista pratico la ratio del servizio in ordine alla responsabilità dell'ente, dei singoli e delle condotte da adottare o evitare parrebbero essere tutte racchiuse nell'ambito del Codice della strada, ecco che ci si accorge dell'interesse rilevante per la tutela ambientale.

Il Decreto Legislativo n. 152 del 03 aprile 2006 - Codice dell'Ambiente – sancisce infatti all'art. 192 che "l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati"; all'art. 256 "vieta la gestione dei rifiuti in mancanza delle prescritte procedure di abilitazione"; all'art. 239 cristallizza il principio "chi inquina paga"; più in generale in armonia con la legislazione comunitaria, introduce le norme che governano procedure, modalità e requisiti necessari per il corretto disinquinamento delle aree contaminate.

Pertanto l'Ente proprietario della strada (e, in sua vece, la società concessionaria) ha l'obbligo di provvedere alla pulizia della stessa in modo da non creare danno o pericoli alla circolazione spettando quindi alla detta P.A. procedere alla raccolta dei rifiuti abbandonati da terzi sull'area di sedime della strada a prescindere dalla sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa del proprietario (T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, Sentenza, 29/07/2011).

In soggetta materia quindi, tra la disciplina di ordine generale contenuta nell' art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 e quella specifica per i soggetti proprietari e concessionari di strade contenuta nell' art. 14 del D.Lgs. n. 285/1992, viene ad instaurarsi un rapporto di specialità, contraddistinto dalla sussistenza nell'ordinamento di una norma puntuale che, al fine di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione stradale, impone in via diretta al soggetto proprietario o concessionario della strada di provvedere alla sua pulizia e, quindi, di rimuovere i rifiuti depositati sulla strada medesima e sulle sue pertinenze (Cons. Stato, Sez. II, 13/06/2019, n. 3967 - Cons. Giust. Amm. Sicilia, Sent., (ud. 28/05/2020) 03/06/2020, n. 395).

Mentre l'articolo 14, ma anche 15, del Codice della strada indica la norma violata e dunque il fondamento giuridico della contestazione oggetto della condotta ritenuta illegittima, il Codice dell'ambiente invece individua il fondamento del potere e la legittimazione dell'organo che lo esercita, nonché le procedure da adottare per l'attuazione del provvedimento sanzionatorio, non sussistendo così tra i due complessi normativi alcuna contraddizione e incompatibilità.

D'altra parte l'ordine con il quale l'Ente intima lo sgombero di materiali, si colloca nell'ambito dei poteri urgenti e contingibili disciplinati, in via generale dall' art. 54 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in quanto tesi alla prevenzione e all'eliminazione di gravi pericoli per la salute e l'incolumità pubblica (al fine di eliminare ogni possibile situazione di pericolo in considerazione della specifica viabilità), sia (nella misura in cui si dispone la rimozione dei rifiuti accumulati in loco) nell'ambito del potere specificamente disciplinato dall'art. 192 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (che disciplina "il divieto di abbandono") a tutela dell'ambiente.

Il che già consentirebbe di ritenere integrate nella fattispecie quelle peculiari "ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento" che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, L. 7 agosto del 1990, n. 241, consentono di derogare al generale obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento., non ostando ulteriori accertamenti "in contraddittorio con i soggetti interessati", ai sensi dell' art. 192 , comma 3, del D.Lgs. n. 152 del 2006.

L'ente è in definitiva tenuto ad intervenire con celerità una volta verificata sia la presenza in loco, di cumuli di rifiuti o di dispersioni di liquidi inquinanti sì da impedire la naturale funzione della circolazione stradale e da pregiudicare così la sicurezza sia per i privati che per l'ente gestore stesso, sul quale grava l'obbligo di provvedere alla pulizia della strada, affinché sia assicurata la sicurezza e fluidità della circolazione stradale.

Ma l'onere di specifica tutela ambientale da parte dell'Amministrazione riversa anche nei confronti dei privati in virtù dell'ambito oggettivo più ampio dell'art. 244 del TUA e che, enuclea una responsabilità del proprietario dell'area in via solidale, il quale può dunque essere destinatario dell'ordine di rimozione dei rifiuti, pur non essendo l'autore materiale delle condotte di abbandono degli stessi.

Ed infatti l'art. 239 del Testo Unico dell'Ambiente nel formulare i principi generali in materia di rifiuti e di bonifiche dei siti contaminati richiama i principi e le norme comunitarie con particolare riferimento al principio del "chi inquina paga", ora contenuto anche dall'articolo 3 ter del TUA.

4. Ma se il connubio sicurezza, ripristino stradale e tutela ambientale sembrano procedere di pari passo all'interno di un servizio che assume sempre più i connotati di concessione complessa per la quale è richiesta un elevato grado di specializzazione, ecco che ci si accorge come, al fine di evitare un succedaneo problema, vi debba essere un corretto procedimento in relazione alla filiera dei rifiuti che si vengono a creare nel corso del servizio stesso.

Prevalente giurisprudenza ha avuto già modo di affermare che nella concreta applicazione dei principi elaborati dalle decisioni della Corte di Giustizia e dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, in relazione ai principi generali del diritto ambientale europeo "chi inquina paga" e di "precauzione", "Ai sensi degli artt. 242 comma 1 e 244 comma 2, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 , una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, e cioè quelli che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità, non essendo configurabile una responsabilità di mera posizione del proprietario del sito inquinato" (Cons. St., sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089 o Cons. giust. amm. Sicilia, Sent. 27/10/2020, n. 997).

L'assunto pone il problema di immaginare lo scenario tipico derivante da qualsivoglia incidente stradale.

Vi sarà dispersione di detriti solidi (parti di carrozzeria) e/o di liquidi inquinanti (benzina, gasolio, olio ecc..) sul manto stradale cui il responsabile o il cittadino non potranno rimediare per le evidenti motivazioni legate al difetto di strumentazione o comunque legate allo stato emotivo che contraddistingue i soggetti coinvolti in un sinistro.

Ma neanche la Pubblica Amministrazione (per ovvie tematiche legate alla mancanza di risorse, di idonee certificazioni e pertinenti conoscenze) potranno assicurare interventi di ripristino risolutivi.

A ciò si aggiunga che a seguito dell'evento si produrranno rifiuti, pericolosi e non a seconda della tipologia che implicano una corretta gestione (raccolta, trasporto, deposito e smaltimento) in conformità al quadro normativo di riferimento.

Ecco allora che il servizio de quo viene ad essere affidato dagli Enti proprietari delle infrastrutture stradali (comuni, province, regioni o ANAS) a soggetti esterni qualificati i quali, nell'ambito delle attività espletate, sono manutentori delle strade, per i quali risulta integrato l'ambito di applicazione dell'art. 230 comma 1 del D.lgs. 152/2006[5]. Pertanto l'affidatario dei servizi relativi al ripristino della viabilità post incidente può legittimamente gestire i rifiuti residuati dall'evento o secondo le stringenti ordinarie regole fissate dalla Parte IV del Testo Unico oppure usufruendo della deroga prevista dal su citato art. 230 comma I.

5. Secondo un'interpretazione rigorosa e formalistica del TUA sono individuabili due differenti figure di produttore

del rifiuto: il soggetto la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale) e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione[6].

In tal senso può essere legittimamente considerato produttore del rifiuto tanto il soggetto che materialmente "effettua" l'attività da cui gli stessi si producono quanto il soggetto al quale tale produzione sia giuridicamente riferibile.

Come analizzato in precedenza l'art. 161 del Codice della Strada prescrive specifici precetti in capo al conducente del veicolo che disperda materiale sul manto stradale; l'art. 211 sancisce la sanzione accessoria in caso di elusione all'obbligo di ripristino dei luoghi.

Secondo l'intrapreso percorso logico il produttore materiale dei rifiuti è da individuarsi nel soggetto proprietario del mezzo che cagiona l'incidente[7].

---

5 Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture: "Il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, effettuata direttamente dal gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o tramite terzi, può coincidere con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione ovvero con il luogo di concentramento dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento.".

6 Art. 183, comma 1, lett. f) del TUA.

7 Il TUA sanziona chiunque abbandona i rifiuti, e quindi anche quelli derivanti da incidente stradale che si possono generare dall'incidente, laddove non opportunamente gestiti.

D'altra parte il produttore giuridico sembrerebbe essere individuato nel soggetto proprietario dell'infrastruttura stradale poiché ai sensi ai sensi dell'art. 14 del Codice della Strada "Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi..".
Secondo un'interpretazione sostanziale invece il concessionario acquisisce, attraverso una cd. fictio iuris, la qualità di produttore giuridico dei rifiuti prodotti in occasioni di incidenti stradali, in sostituzione del proprietario dell'infrastruttura stradale, in virtù dell'attribuzione al medesimo della gestione della strada. Diviene altresì sotto diversa prospettazione nuovo produttore in relazione alle materiali attività che tale soggetto è chiamato a svolgere (tra le operazioni che l'affidatario dei servizi in esame è solitamente tenuto a svolgere vi è la pulizia della carreggiata mediante l'irrorazione e il lavaggio della stessa dai liquidi ivi sversati in seguito all'incidente comportando la modifica della natura o della composizione di detti rifiuti, di talché in siffatta ipotesi tale soggetto deve essere qualificato in termini di (nuovo) produttore)[8].
Ad ogni modo l'affidatario dei servizi relativi al ripristino della viabilità post incidente, considerato secondo un'interpretazione sostanziale produttore giuridico dei rifiuti e nuovo produttore materiale, può legittimamente gestire i rifiuti in esame attraverso le due modalità alternative: o secondo le gravose regole ordinarie fissate dalla Parte IV del TUA o usufruendo della deroga prevista dall'art. 230 co. 1 del TUA.
Il tutto avendo sempre comunque cura di rispettare le prescrizioni in materia riguardo alla classificazione, al luogo di deposito temporaneo, alla necessità dell'utilizzo del FIR, alla tracciabilità relativa alla movimentazione, al conferimento in apposito centro autorizzato allo smaltimento.

6. Da quanto sopra sostenuto deriva l'inevitabile apprezzamento del soggetto concessionario secondo il possesso di requisiti minimi di idoneità quali:
- la disponibilità di una centrale operativa che risponda a numero verde attivo in h24 per 365 giorni l'anno;
- l'organizzazione aziendale suddivisa in una struttura centrale (comprensiva di apposti comparti per la formazione, per la ricerca e l'innovazione, per il settore tecnico-ambientale, per l'elaborazione dei dati raccolti) ed una struttura periferica atta a consentire tempi di interventi commisurati alle necessità di risolvere le problematiche ambientali;
- il possesso di certificazioni attestanti la qualità del modello organizzativo, con particolare riferimento alla gestione ambientale, come la ISO 14001 che identifica una norma tecnica dell'Organizzazione internazionale per la normazione sui sistemi di gestione ambientale e fissa i requisiti di un sistema di gestione ambientale di una qualsiasi organizzazione e l'EMAS che attesta la volontà di migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire al pubblico e ad altri soggetti interessati informazioni sulla propria gestione ambientale;
- il ricorso a personale tecnico idoneamente formato e qualificato;
- l'utilizzo di strumentazione tecnologica complessa e di mezzi e prodotti ad impatto ambientale zero;
- il possesso di idonea iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali per le Categorie 2bis (produttori iniziali di rifiuti non pericolosi), 5 (raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi), 8 (intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi) e preferibilmente 9 (bonifica di siti).

I su esposti fattori se da un lato delineano l'affidabilità tecnico-organizzativa di una società che ambisce a posizionarsi sul mercato di riferimento, dall'altro devono comunque essere integrati da altri tesi a caratterizzare la politica aziendale adottata.
Prendendo come riferimento Pissta (Pronto Intervento, Sicurezza Stradale, Tutela Ambientale), "società costituita con l'obiettivo di sviluppare strategie e porre in essere azioni concrete e innovative per tutelare e migliorare la sicurezza del bene strada e preservare e rispettare l'ambiente applicando un'attenta economia sociale di mercato", viene ad essere posto in risalto come la suddetta, recepiti nel proprio modello di governnace i requisiti minimi, ha posto in essere una politica aziendale che la rende differente rispetto gli altri operatori nel medesimo segmento economico, in virtù di scelte innovative i cui effetti positivi, in ambito collettivo, sono destinati ad essere percepiti immediatamente, nel medio e nel lungo periodo.
In sostanza a segnare il varco rispetto le consuete linee programmatiche è la scelta etica di sviluppare un progetto base (partendo dalla sicurezza sulle reti viarie marittime, aeree, ferroviarie e stradali) proiettandolo verso la risoluzione di problematiche connesse, l'ampliamento della platea dei soggetti coinvolti (non solo enti pubblici ma anche soggetti di diritto privato) e la collaborazione di eccellenze nel mondo della ricerca e dell'operatività.
La capacità di proporre soluzioni ad ogni problematica di tipo ambientale, di sviluppare strategie per il sostegno agli apparati centrali in caso di emergenze (si annoverano il supporto alle operazioni della Protezione Civile in caso di eventi calamitosi o le operazioni di disinfezione in concomitanza della diffusione dell'emergenza epidemiologica da COVID 19), di offrire eventi formativi in tema di sicurezza e di reinvestire parte delle risorse in servizi migliorativi a costo zero in favore della cittadinanza e degli enti stessi, demarcano la differenza tra una realtà statica ed una realtà dinamica già in grado di porre in essere interventi risolutivi a problematiche inaspettate.

7. I riportati requisiti, lungi dall'essere una modalità di perimetrazione degli operatori nell'accesso al libero mercato,
rilevano invece in relazione alla complessità di un servizio che tocca i diversi settori della sicurezza, della tutela alla salute e della tutela dell'ambiente.
Sul punto basti ricordare che:
- "La Repubblica ...Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Riconosce e garantisce la tutela dell'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile." (art. 9 della Costituzione);
- "L'iniziativa economica privata è libera. Essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana." (art. 41 della Costituzione).
- "La sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato." (l'art. 1 del Codice della Strada).

Non a caso la presente disamina ha esordito con il quesito circa la vera natura del servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale.
Ebbene il parziale percorso giuridico motivazionale intrapreso, vista la complessità e ricchezza di contenuti meritevoli di appositi approfondimenti, porta di certo a ritenere il servizio in questione come attività ex post funzionalmente intesa per riaffermare le condizioni ottimali nella circolazione stradale.
Tuttavia non può essere sottovalutato l'implicita finalità volta alla prevenzione (frequentemente il verificarsi di un incidente è idoneo a causarne altri con esiti ben più gravi) ed alla tutela di valori non meno importanti e cristallizzati nella nostra legge fondamentale, anche al fine di evitare ripercussioni in seno all'Ente (nazionale o territoriale) che in qualità di gestore della rete viaria interessata è tenuto al dovere di custodia di cui all'art. 2051 del c.c., con ripercussione nell'ambito della responsabilità aquiliana ai fini risarcitori.
Al contrario, pur rilevando per motivazioni di ordine pratico, la necessità di svincolare l'organo amministrativo o i suoi dirigenti da ipotetiche responsabilità (cui resterà condizionato invece l'operatore concessionario) non potrà essere questo il presupposto iniziale per la scelta del soggetto privato cui affidare il servizio.
Ogni amministrazione, coerentemente con il principio generale di buon andamento che sussume economicità, rapidità, efficacia, efficienza, miglior contemperamento dei vari interessi e perseguimento dell'interesse pubblico, dovrà prestare idonea attenzione nell'ambito della scelta dell'operatore economico cui affidare il servizio, avvalendosi degli istituti riconosciuti dal codice degli appalti (affidamento diretto, procedura negoziata o procedura aperta) ed avendo cura per la selezione non solo dei requisiti soggettivi di capacità tecnica-organizzativa, ma anche, e verrebbe da dire soprattutto, dell'insieme dei servizi aggiuntivi posti sempre nell'interesse della Pubblica Amministrazione e dei cittadini, a costo zero.
A fare la differenza tra i soggetti concorrenti sarà quindi l'attenzione riposta all'impegno etico assunto nella ridistribuzione delle risorse in ambito territoriale, alla ricerca di risorse umane sulle quali investire, all'impegno teso a migliorare la qualità della vita, oggi e per le generazioni future.

8 Cfr. Daniele Carissimi e Niky Sebastiani in "La gestione dei rifiuti da incidenti stradali", www.ambientelegaledigesta.it, n. 5 2018.

Marco Massavelli

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

La banchina stradale: definizione ai fini dell'installazione degli autovelox

Non è prevista una larghezza minima o massima della banchina, né vengono descritte in dettaglio le sue caratteristiche strutturali: quel che rileva è che si tratti di uno spazio all'interno della sede stradale, esterno rispetto alla carreggiata, destinato al passaggio dei pedoni o alla sosta di emergenza che, oltre a dover restare libero da ingombri, deve avere una larghezza tale da consentire l'assolvimento effettivo delle predette funzioni.
É il principio di diritto stabilito dalla Corte di Cassazione civile, con la sentenza n. 25688, del 13 novembre 2020.
Analizziamo la normativa di riferimento per fornire al lettore la corretta interpretazione delle diverse disposizioni, in combinato disposto tra loro, al fine di una corretta applicazione pratica delle regole che governano l'installazione e l'utilizzo delle apparecchiature per il controllo della velocità sulle strade, anche alla luce delle recenti modifiche normative.
L'articolo 4, decreto legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito con legge 1 agosto 2002, n. 168, recante disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale, ha stabilito, in particolare, per quanto qui di interesse, che:

- Sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali di cui all'articolo 2, comma 2, lettere A e B, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, gli organi di polizia stradale di cui all'articolo 12, comma 1, del medesimo decreto legislativo, , possono utilizzare o installare dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico, di cui viene data informazione agli automobilisti, finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni alle norme di comportamento di cui agli articoli 142, 148 e 176 dello stesso decreto legislativo, e successive modificazioni.

Originariamente, il citato articolo 4, prevedeva, inoltre, che:

- I predetti dispositivi o mezzi tecnici di controllo possono essere altresì utilizzati o installati sulle strade di cui all'articolo 2, comma 2, lettere C e D, del citato decreto legislativo, ovvero su singoli tratti di esse, individuati con apposito decreto del prefetto ai sensi del comma 2.

L'articolo 49, comma articolo 49, comma 5-undecies, del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120, (c.d. Decreto Legge Semplificazioni 2020) ha modificato tale disposizione, prescrivendo, ora, che:

- I predetti dispositivi o mezzi tecnici di controllo possono essere altresì utilizzati o installati sulle restanti tipologie di strade, ovvero su singoli tratti di esse, individuati con apposito decreto del prefetto ai sensi del comma 2.

L'articolo 4, decreto legge n. 121/2002, prosegue stabilendo che:

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il prefetto, sentiti gli organi di polizia stradale competenti per territorio e su conforme parere degli enti proprietari, individua le strade, diverse dalle autostrade o dalle strade extraurbane principali, di cui al comma 1, ovvero singoli tratti di esse, tenendo conto del tasso di incidentalità, delle condizioni strutturali, plano-altimetriche e di traffico per le quali non è possibile il fermo di un veicolo senza recare pregiudizio alla sicurezza della circolazione, alla fluidità del traffico o all'incolumità degli agenti operanti e dei soggetti controllati. La medesima procedura si applica anche per le successive integrazioni o modifiche dell'elenco delle strade di cui al precedente periodo.
3. Nei casi indicati dal comma 1, la violazione deve essere documentata con sistemi fotografici, di ripresa video o con analoghi dispositivi che, nel rispetto delle esigenze correlate alla tutela della riservatezza personale, consentano di accertare, anche in tempi successivi, le modalità di svolgimento dei fatti costituenti illecito amministrativo, nonché i dati di immatricolazione del veicolo ovvero il responsabile della circolazione. Se vengono utilizzati dispositivi che consentono di accertare in modo automatico la violazione, senza la presenza o il diretto intervento degli agenti preposti, gli stessi devono essere approvati od omologati ai sensi dell'articolo 45, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

4. Nelle ipotesi in cui vengano utilizzati i mezzi tecnici o i dispositivi di cui al presente articolo, non vi è l'obbligo di contestazione immediata di cui all'articolo 200 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Si evidenzia, innanzitutto, come la nuova disposizione consenta, ora, l'installazione e l'utilizzo di dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico, finalizzati, in particolare, al rilevamento a distanza delle violazioni alle norme di comportamento di cui all'articolo 142, codice della strada, previa adozione di apposito decreto prefettizio, sulle strade, diverse dalle autostrade o dalle strade extraurbane principali, non solo più appartenenti alle categorie di cui all'articolo 2, comma 2, lettere C e D, codice della strada, ma anche sulle altre e diverse tipologie, prima non previste.

Nel presente approfondimento ci si vuole, però, soffermare, sulla questione della corretta individuazione della tipologia di strada, di cui all'articolo 2, comma 2, codice della strada, anche se, in realtà, con i nuovi decreti prefettizi, adottati dopo l'entrata in vigore della legge 11 settembre 2020, n. 120, tale differenziazione non avrà più rilevanza fondamentale al fine di differenziare le strade ove l'installazione e l'utilizzo dei dispositivi di cui all'articolo 4, decreto legge n. 121/2002, sono consentiti ovvero vietati, essendo, ora, consentiti su tutte le tipologie di strada.

La sentenza in commento, però, resta di particolare rilevanza, al fine della corretta definizione e individuazione della banchina stradale, quale parte fondamentale della strada.

L'articolo 3, codice della strada, al comma 1, n. 4, definisce la "banchina" come:
"parte della strada compresa tra il margine della carreggiata ed il più vicino tra i seguenti elementi longitudinali: marciapiede, spartitraffico, arginello, ciglio interno della cunetta, ciglio superiore della scarpata nei rilevati".
La Corte di Cassazione, con sentenza 29 marzo 2019, n. 8934, ha precisato che:
"La banchina è la parte della strada, per la quale non è prevista una misura minima, che si trova oltre la linea continua destra delimitante la carreggiata ed è compresa tra il margine della carreggiata ed il più vicino dei seguenti elementi longitudinali: marciapiede, spartitraffico, arginello, ciglio interno della cunetta, ciglio superiore della scarpata nei rilevati. Essa serve normalmente al transito dei pedoni come zona di sicurezza, con la conseguenza che il suo occasionale utilizzo per eventuali soste di emergenza dei veicoli non ne muta la destinazione, posto che ciò è consentito al solo scopo di non recare intralcio al traffico veicolare".
In particolare la Corte di Cassazione precisa che la banchina non ha affatto la "funzione di limitare gli effetti negativi sullo svolgimento del traffico", posto che essa "rientra nella struttura fisica della strada ed è destinata normalmente alla circolazione dei pedoni; essa, in via eccezionale e qualora le esigenze del traffico lo impongano, può essere utilizzata dai conducenti dei veicoli.
Di conseguenza, ove per l'angustia della carreggiata l'incrocio tra veicoli sia inattuabile normalmente, i conducenti, per evitare la collisione, ben possono spostare il mezzo condotto sulle banchine esistenti al lato della strada".
Ne consegue che la banchina non è destinata al transito dei veicoli, bensì dei pedoni; ed in effetti l'articolo 190, codice della strada, nel disciplinare il comportamento dei pedoni, prevede espressamente, al comma 1, che:
"i pedoni devono circolare sui marciapiedi, sulle banchine, sui viali e sugli altri spazi per essi predisposti; qualora questi manchino, siano ingombri, interrotti o insufficienti, devono circolare sul margine della carreggiata opposto al senso di marcia dei veicoli in modo da causare il minimo intralcio possibile alla circolazione".
Ne discende che la banchina è normalmente esclusa dall'area della strada destinata a ricevere il traffico veicolare.
Del resto, essa da una parte si trova oltre la linea continua destra che ha proprio la funzione di delimitare la carreggiata; e, dall'altra parte, serve proprio come zona di sicurezza per il transito pedonale e per impedire che il traffico pesante, impegnando il margine della massicciata stradale, ne rovini il ciglio.
La circostanza che sia ammesso, occasionalmente, l'utilizzo della banchina per eventuali soste di emergenza dei veicoli non ne muta la destinazione, posto che ciò è consentito al solo scopo di non recare intralcio al traffico veicolare.
Per cui, in definitiva, nel codice della strada, non è prevista una larghezza minima o massima della banchina, nè vengono descritte in dettaglio le sue caratteristiche strutturali: quel che rileva, al fine della sua corretta individuazione, come evidenziato, anche, dalla Corte di Cassazione, con la sentenza 20 giugno 2019, n. 16622, è che si tratti di "... uno spazio all'interno della sede stradale, esterno rispetto alla carreggiata, destinato al passaggio dei pedoni o alla sosta di emergenza che, oltre a dover restare libero da ingombri, deve avere una larghezza tale da consentire l'assolvimento effettivo delle predette funzioni".

Divisione Editoriale

65121 PESCARA - Via Catania, 12
Cod. Fisc. e P.IVA 01846520672
www.pissta.com - e-mail: centrostudi@pissta.com

Numero Verde
800 034 034
Centrale Operativa h 24