

DIALOGHI

STUDI E

CONFRONTI

RIVISTA SCIENTIFICA DI AGGIORNAMENTO E FORMAZIONE GIURIDICA

Direttore scientifico:

Domenico Carola

Comitato scientifico:

Pierluigi Arigliani

Lorenzo Colazzilli

Luciano Garofano

Ernesto Grippo

Massimiliano Mancini

Franco Morizio

Gerardo Puopolo

La tassa di possesso

Sostegni bis: un ponte tra ristori e investimenti

L'attività investigativa del difensore

Identificazione e fermo di identificazione di pubblica sicurezza

Servizio di ripristino post incidente: servizio essenziale, servizio da esternalizzare

L'accertamento delle violazioni amministrative senza rispetto della privacy

Le armi nella legislazione vigente

Il canone per l'occupazione delle strade che attraversano i centri abitati

Danno all'immagine della Pubblica Amministrazione e assenteismo fraudolento

La pubblicità sulle strade

Pubblici Spettacoli

Dir. Resp. Ernesto Grippo

Mensile – Anno I° - n. 6

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

ARTICOLO PAG.

La tassa di possesso	8
Sostegni bis: un ponte tra ristori e investimenti	11
L'attività investigativa del difensore	22
Identificazione e fermo di identificazione di pubblica sicurezza	28
Servizio di ripristino post incidente: servizio essenziale, servizio da esternalizzare	32
L'accertamento delle violazioni amministrative senza rispetto della privacy	41
Le armi nella legislazione vigente	46
Il canone per l'occupazione delle strade che attraversano i centri abitati	54
Danno all'immagine della Pubblica Amministrazione e assenteismo fraudolento	62
La pubblicità sulle strade	71
Pubblici Spettacoli	80

PREMESSA

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

*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*

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

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

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

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

Una rivista, che accanto a questo indubbio pregio, volutamente ricercato, anche a scapito di una loquela dottrina, un altro intende perseguire 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.altervista.org

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

SICUREZZA STRADALE E SICUREZZA PUBBLICA

L'ART. 30 DEL CODICE DELLA STRADA DIMENTICATO NEL POST PANDEMIA

Ma la sicurezza stradale e la sicurezza pubblica coincidono? Certo. Lo ha confermato più volte il legislatore e non da ultimo, con la legge 15 luglio 2009 n. 94. Al riguardo l'art. 3 comma 16 recita testualmente: *“Fatti salvi i provvedimenti dell'autorità per motivi di ordine pubblico, nei casi di indebita occupazione di suolo pubblico previsti dall'articolo 633 del codice penale e dall'articolo 20 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, il sindaco, per le strade urbane, e il prefetto, per quelle extraurbane o, quando ricorrono motivi di sicurezza pubblica, per ogni luogo, possono ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell'esercizio fino al pieno adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni.”*

Alcune considerazioni sono doverose.

La “sicurezza pubblica” è stata citata ben dieci volte dai padri costituenti: cinque volte all'interno della parte dei diritti doveri e cinque all'interno della parte sull'ordinamento della Repubblica. Ne deriva che **la sicurezza pubblica è un bene di rilievo costituzionale, è un limite di alcuni diritti fondamentali ed è uno specifico compito degli apparati dello Stato.** E' pacifico che la sicurezza pubblica è il complesso dei compiti attribuiti alle Autorità preposte al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza e alla incolumità dei cittadini, alla tutela della proprietà ed al controllo e all'osservanza delle leggi dei regolamenti.

Secondo una concezione prevalente ordine pubblico e sicurezza pubblica sono un'endiadi: cioè esprimono il medesimo concetto per mezzo di due termini coordinati. Così devono essere considerati dopo la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Le definizioni della dottrina riguardo ai concetti di ordine e sicurezza pubblica hanno trovato riscontro nella sentenza della giurisprudenza costituzionale che ne ha affinato il contenuto cercando di individuare la tipologia di beni specifici oggetti di tutela.

La Corte Costituzionale con la **sentenza 77 del 1987** ha definito la sicurezza pubblica come “funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico” definizione richiamata nella sentenza n.

218 del 1988, che distingueva, tra la “**polizia amministrativa**” e la “**pubblica sicurezza**” definendo rispettivamente **la prima** come quelle «**attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico**» e la **seconda** come l'insieme delle «**misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico**».

Otto anni dopo, con la **sentenza n. 115 del 1995** la Corte Costituzionale stabilì che la **polizia di sicurezza** ricomprende “**le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, da intendersi quale complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si fonda l'ordinata convivenza civile dei consociati**” e la **polizia amministrativa** ricomprende “**le misure preventive e repressive dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono derivare alle persone e alle cose nello svolgimento di attività riconducibili alle materie sulle quali vengono esercitate competenze statali o regionali, senza che ne risultino pregiudicati o messi in pericolo gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico**”.

Concetti poi trasfusi nelle definizioni delle funzioni e dei compiti di Polizia amministrativa regionale e locale e delle funzioni e dei compiti relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica contenute nell'art. 159 del d.lgs. 112 del 1998 di conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

L'orientamento “**restrittivo**” in ordine al concetto di **sicurezza pubblica**, che emerge dalle pronunce costituzionali, è stato ribadito nell'ultima sentenza prima della riforma costituzionale del 2001.

La **sentenza n. 290 del 2001**, con cui la Corte ha richiamato l'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 precisando che “**tale definizione nulla aggiungeva alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza costituzionale, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento**”.

Pertanto in questo senso deve essere interpretata la locuzione “**interessi pubblici primari**” utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma

soltanto gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile.

Tale precisazione è necessaria per impedire che una esagerata ed impropria dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si traduca in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che renderebbe inutile ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali.

In quest'ottica ecco che il legislatore nel 2009 attribuisce a Sindaco e Prefetto poteri di intervento in caso di occupazione abusiva di suolo pubblico ex art. 633 codice penale o ex art. 20 del codice della strada.

Il post pandemia registra in abbondanza occupazioni abusive della sede stradale o dei marciapiedi, con la complicità di dirigenti comunali compiacenti che autorizzano in violazione di legge e polizie locali orbe o conniventi o incapaci.

I Sindaci ed i Prefetti sono i garanti della sicurezza pubblica nei profili sopra delineati e sappiano che se un cittadino subisce lesioni ai suoi diritti da queste palesi violazioni saranno chiamati a rispondere in tutte le sedi. Sotto il profilo morale ne rispondono già ogni giorno per la loro inerzia sperando che non vi sia altro, sotto il profilo penale ne dovrebbero già aver dovuto rispondere ...se la magistratura lo avesse voluto.

Direttore Responsabile
Centro Studi PISSTA
Ernesto Grippo



La tassa di possesso

Sarà capitato anche a voi di avere una musica in testa.....

Così dice una famosa canzone dal titolo “zum zum zum” di qualche decennio fa.

Così da molto tempo che mi gira per la testa il seguente paradosso:

Ma perché devo pagare una tassa di possesso parametrata sui cavalli fiscali del motore dell'auto se, poi, sulla strada non posso utilizzare tutti i cavalli del mio mezzo?

Sulle strade il limite di velocità è indicato, come noto, dall'art. 142 cds ed una Ferrari fiammante deve andare alla stessa velocità di una Fiat 500 magari di cinquanta anni, che non paga la tassa perché veicolo storico.

Diversi sono i sistemi di sicurezza e diversi sono i motori e la tecnologia a bordo.

Eppure per il nostro codice il limite sulla velocità è lo stesso.

La tassa di possesso è un tributo locale previsto dall'amministrazione finanziaria italiana, che grava sugli autoveicoli e motoveicoli immatricolati nella Repubblica Italiana, il cui versamento è a favore delle Regioni di residenza.

Il possesso si presume dall'iscrizione nel Pubblico Registro Automobilistico (PRA) anche se è ammessa la prova contraria nei casi di cessione a titolo definitivo (vendita del veicolo), dei contratti per i quali la legge stabilisce che il soggetto obbligato è diverso dal proprietario, perdita del possesso (a seguito di un furto) o radiazione del mezzo (auto, moto, ecc.) ovverosia per tutti quei casi in cui è prevista e obbligatoria la registrazione nel PRA e, normalmente, ammessa anche in ritardo.

La tassa decade con il “termine del terzo anno successivo all'anno nel quale si doveva effettuare il pagamento”. Ne consegue che indipendentemente dal mese in cui si doveva effettuare il pagamento la decadenza matura

sempre al “31 dicembre” del terzo anno seguente (v. Cass. 3048/2008). Possono essere oggetto di contestazione i pagamenti degli ultimi tre anni, periodo per il quale si è tenuti a conservare le ricevute, da mostrare in caso di controllo. Diversamente dalle bollette per i servizi domestici o da altri servizi per i quali è previsto l'obbligo di conservazione dei dati, non è ammessa la ricevuta se non in formato cartaceo.

Il valore economico del bollo auto dipende dai seguenti fattori:

-potenza del mezzo (in chilowatt, escludendo i decimali), con aggiunta del cosiddetto “superbollo” per potenze superiori ai 185 kW, dove si ha un aumento calcolato in base alla potenza eccedente i 185 kW del mezzo (20 €/kW) e tassazione che si riduce con la vetustà del mezzo fino ad annullarsi ai 20 anni di vita dello stesso (soluzione introdotta nel 2012).

-coefficiente definito dalla Regione di residenza del proprietario del mezzo;

-classe d'inquinamento (Euro I, Euro II, ecc.), dove tanto minore sarà tale classe e tanto più si pagherà di bollo (soluzione introdotta nel 2010);

-età del mezzo (per esempio, tra i veicoli d'epoca, i veicoli di interesse storico e collezionistico iscritti ai relativi registri sono esentati dal pagamento del bollo auto).¹

Con il decreto del Presidente della Repubblica DPR 39/1953 art. 20, tutte le auto a motore esclusivamente elettrico godono di un'esenzione dal pagamento del bollo per i 5 anni successivi l'immatricolazione.

Per gli anni successivi le legislazioni regionali non sono tutte uguali e bisogna informarsi presso la propria regione.

In genere si ha una riduzione del 75%.

¹ fonte: Wikipedia

Ma il punto è perché devo pagare per una potenza del motore che non posso sfruttare?

In Germania vengono prese in considerazione la cilindrata e le emissioni di CO₂: le auto a benzina pagano 2 euro per 100 cm³, mentre le Diesel 9,5 euro per 100 cm³. A ciò si aggiungono 2 euro sia per le benzina che per le Diesel per ogni grammo di CO₂ eccedente i 95 g/km.

In Francia il bollo auto semplicemente non esiste per i privati, ma solo se la vettura in questione non eccede i 190 g/km in termini di emissioni di CO₂. In questo caso si paga una tassa fissa di 160 euro. E questo spiega i minori introiti del fisco transalpino da questa imposizione.

La Spagna adotta un metodo differente, utilizzando un dato simile ai nostri vecchi “cavalli fiscali”, un valore calcolato dagli uffici governativi. Gli scaglioni sono quattro: potenza uguale o inferiore a 8 cavalli fiscali (importo minimo 12,62 euro), 8-11,99 (34,08), 12-15,99 (71,94), 16-19,99 (89,61), uguale o superiore a 19,99 (112). Gli importi però possono variare da città a città. Ad esempio a Madrid una vettura con più di 19,99 cavalli fiscali paga come minimo 202 euro.

In Inghilterra sono invece in vigore tredici scaglioni progressivi suddivisi sulla base delle emissioni di CO₂, che dal 2001 hanno sostituito la cilindrata: si va dalle 0 sterline per una vettura che emette fino a 100 g/km, alle 180 per le vetture che ne emettono da 151 a 165 fino alle 505 sterline per le oltre 205 g/km. Nel Regno Unito il bollo si può pagare per l'intero anno oppure, per un importo leggermente superiore, per sei mesi².

Alla luce delle considerazioni svolte sin qui si evince che in Italia non esiste una vera e propria ragione per tassare la potenza fiscale delle auto, non si guarda la capacità di consumo di anidrite carbonica, non si guarda l'efficienza del motore, ma si tassa unicamente la potenza.

Lo Stato italiano incassa circa sei miliardi all'anno da questa tassa.

I cavalli sono certamente un punto di riferimento ma non possono essere l'unico parametro.

Diverso sarebbe se si verificasse, oltre al tasso di

² fonte: automoto.it

inquinamento, la dotazione di sicurezza dell'auto e di quanta tecnologia c'è a bordo.

I limiti massimi di velocità vigenti sulle autostrade e sulle strade extraurbane non sono identici in tutti gli stati d'Europa.

Nel percorso extraurbano si può viaggiare fino a 100 km/h in Austria, Germania e Svizzera, mentre nel Nord ed Est Europa è richiesta maggiore prudenza. Bulgaria, Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi non accettano velocità superiori agli 80 km/h. In Svezia non si possono superare i 70 km/h. In Gran Bretagna il limite è di 96 km/h.

In città il limite è di 50 km/h in tutta Europa.

PAESE	Limiti strade urbane (km/h)	Limiti extra-urbani (km/h)	Limiti autostrade (km/h)
Austria	50	100	130
Belgio	50	90	120
Bulgaria	50	80	100
Cipro	50	80	100
Croazia	50	90	130
Danimarca	50	80	130
Finlandia	50	80	80/120
Francia	50	90	110/130
Germania	50	100	nessuno
Grecia	50	90	120/130
Irlanda	50	80/100	120
Lussemburgo	50	90	130
Malta	50	80	80
Olanda	50	80	100/130
Polonia	50 (60 di notte)	90	100/140
Portogallo	50	90	100/120
Repubblica Ceca	50	90	110/130
Romania	50	90/100	130
Slovacchia	50	90	110/130
Spagna	50	70/100	90/120
Svezia	50	70	110
Svizzera	50	100	120
Ungheria	50	90	110/130
UK	48	96	112

Va segnalato il ruolo della Germania che non prevede limiti di velocità sull'autostrada.

Ecco che la Germania riconosce un luogo dove la maggiore potenza del motore dell'auto può essere utilizzata.

In Italia, invece, non esiste un luogo dove poter utilizzare tutti i cavalli del motore.

Con l'entrata in vigore della disciplina della class action applicabile dal 19 maggio 2021 ed inserita nel codice di procedura civile c'è da aspettarsi l'avvio di azioni collettive volte ad ottenere la restituzione delle somme pagate in eccesso per i cavalli fiscali che non si è potuto sfruttare.

**Mario
Collecchio**



Docente Scuola di Specializzazione Alma Mater Bologna. Esperto in management e bilancio nella P.A.. Già docente Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, Università "Bocconi", "Ca' Foscari", "G.D'Annunzio". Autore di 300 pubblicazioni. Già direttore generale Ministero dei Trasporti, Segretario Generale Conferenza Stato-Regioni, dirigente Regioni Veneto e Abruzzo, direttore generale Provincia di Pescara. Titolare Studio di Management Consulting a Pescara.

Sostegni bis: un ponte tra ristori e investimenti



Il quadro di riferimento

Il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 s'inquadra in uno scenario diverso da quello dei decreti che lo hanno proceduto in quanto, pur continuando l'azione di ristoro e di sostegno alle attività più colpite dalla pandemia, si proietta in maniera decisa verso la prospettiva di ripresa della vita economica e sociale del Paese. I presupposti si rinvengono nei diversi atti emanati di recente con particolare riferimento allo scostamento di bilancio, approvato dal Parlamento il 22 aprile in parallelo con il Documento di economia e finanza (DEF), e al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) inviato alla Commissione UE il 30 aprile. Tali presupposti configurano un quadro di riferimento ampio che si caratterizza per una serie notevole di riforme, di interventi e di azioni destinata a realizzare nel medio periodo un grande processo di ripresa, di rilancio e di sviluppo. La credibilità degli strumenti previsti si fonda non soltanto sulla progettualità che accompagna le scelte effettuate, ma sulla imponente copertura finanziaria rappresentata da fondi europei e nazionali. Già nel bilancio 2021 sono stati previsti molti interventi che riguardano il sostegno al settore aeroportuale, alle filiere agricole, alla pesca e all'acquacoltura, al settore turistico, al trasporto pubblico locale, alle piccole e medie imprese. Inoltre l'articolo 1, comma 1037 della legge di bilancio ha previsto l'istituzione di un *Fondo di rotazione* destinato all'attuazione del programma Next Generation UE rivolto a fornire alle amministrazioni anticipazioni rispetto alle risorse provenienti dalla UE, al fine di assicurare la tempestiva attivazione degli interventi. Il Fondo è iscritto in 117,6 miliardi di euro nel triennio 2021 - 23, di cui 32,7 miliardi nel 2021.

Ed è proprio il PNRR a rappresentare lo strumento fondamentale di riferimento del processo di ripresa e di sviluppo mobilitando un volume complessivo di risorse per oltre 235 miliardi di euro. Ai fondi prove-

nienti dal NGUE di 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 per sovvenzioni, vanno aggiunte le risorse del Fondo complementare di 30,6 miliardi stanziato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n.59 che ha approvato il *Piano nazionale per gli investimenti* finalizzato ad integrare, con risorse nazionali, gli interventi del PNRR. In una prospettiva di più lungo periodo, va altresì considerato l'incremento della dotazione del Fondo europeo per lo sviluppo e la coesione relativo alla programmazione 2021-2027. La puntualizzazione degli obiettivi, l'individuazione delle modalità e dei tempi di attuazione nell'ambito di ciascuna delle sei missioni e dei 16 componenti, l'indicazione dei contenuti delle riforme da realizzare con il relativo cronoprogramma, i meccanismi di monitoraggio e di controllo e soprattutto il riferimento a risorse finanziarie certe conferiscono al PNRR un notevole grado di attendibilità e di concretezza tanto da costituire il *Programma nazionale di riforma* quale parte sostanziale del DEF 2021. In tal modo il PNRR s'inserisce e si collega in modo strutturale agli strumenti di bilancio e rappresenta il principale punto di riferimento della politica espansiva a partire da questo anno e negli anni successivi. Si apre dunque la via verso un percorso di ripresa e di rilancio cui contribuisce in maniera determinante il miglioramento della situazione sanitaria segnata dalla diminuzione dei contagi, dalla minore pressione sugli ospedali e soprattutto da un avanzamento progressivo della vaccinazione che potrebbe condurre presto all'immunità diffusa.

Il secondo scostamento di bilancio

Significativa è al riguardo l'approvazione da parte della Camera e del Senato, intervenuta nella medesima giornata del 22 aprile con maggioranze diverse, delle risoluzioni concernenti il Documento di economia e finanza 2021 (DEF) e l'autorizzazione al secondo scostamento di bilancio richiesta dal Governo con relazione in data 15 aprile. Nelle premesse, il Governo ricorda che, come già avvenuto nel 2020, la Commissione europea ha deciso anche per l'anno in corso l'applicazione della c.d. *general escape clause* al fine di assicurare agli Stati membri lo spazio di manovra necessario per

affrontare l'emergenza epidemica e per contrastare gli effetti recessivi sulle economie derivanti dalla diffusione del Covid-19. L'applicazione della clausola consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, ma non sospende l'applicazione del Patto di stabilità e crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale. Nel prevedere una situazione sanitaria che tende al miglioramento, il Governo ritiene che al rilancio dell'economia, che deriverà nel medio termine dall'attuazione del PNRR, devono accompagnarsi interventi immediati di sostegno e di rilancio rivolti ad anticipare l'avvio della ripresa. Il rischio di danni permanenti al tessuto produttivo vanno limitati al fine di scongiurare il rischio di non riuscire a recuperare i livelli produttivi precedenti alla crisi. A giudizio del Governo, è questa la fase in cui è necessario impartire la spinta più decisa all'economia e sostenere con più vigore le fasce maggiormente colpite della popolazione, quali i giovani e le donne, per far sì che tutte le energie del Paese siano destinate alla ripartenza e alla valorizzazione degli investimenti, della ricerca e della formazione. Il Governo ritiene pertanto necessario proseguire nell'azione di sostegno già iniziata in favore degli operatori economici, dei lavoratori, dei cittadini e di tutti i soggetti maggiormente colpiti dagli effetti della pandemia. A questo punto vengono indicati nella relazione i contenuti di massima del nuovo decreto che riguarderanno interventi di sostegno alle imprese attraverso misure rivolte a ridurre i costi fissi e a favorire il credito e la liquidità, ulteriori interventi per i lavoratori e le famiglie in condizioni di maggior disagio, nuove misure a favore dei giovani, politiche di sostegno alle fasce più deboli e interventi a favore del trasporto pubblico locale. Nello stesso tempo viene preannunciata l'emanazione di un provvedimento legislativo inteso a rafforzare il PNRR attraverso un Fondo complementare rivolto a finanziare, con risorse nazionali, progetti presentati dalle amministrazioni che, seppure riconosciuti prioritari, risultano eccedere l'ammontare complessivo delle risorse destinate all'Italia. Per l'attuazione dei suddetti interventi il Governo, sentita la Commissione europea, richiede al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012,

n. 243, l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento per gli anni che vanno dal 2021 al 2034. Per il primo triennio la richiesta è la seguente:

- in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di cassa del bilancio dello Stato

50 miliardi di euro per il 2021 e 10 miliardi per cias-

cuno degli anni 2022 e 2023
- in termini di fabbisogno

43 miliardi di euro per il 2021, 6 miliardi per il 2022, 4,5 miliardi per il 2023

- in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche

40 miliardi di euro per il 2021, 6 miliardi per il 2022, 4,5 miliardi per il 2023.

Si tratta di importi massimi comprensivi della spesa per interessi passivi conseguenti il maggior disavanzo autorizzato.

Nella stessa relazione il Governo richiede altresì l'autorizzazione a rivedere il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di medio termine (OMT) fissando il nuovo livello dell'indebitamento netto al:

- 11,8 per cento del PIL nel 2021, - 5,9 per cento nel 2022, - 4,3 per cento nel 2023,

- 3,4 per cento nel 2024.

In termini strutturali, l'indebitamento netto programmatico delle amministrazioni pubbliche si attesterebbe al:

- 9,3 per cento del PIL nel 2021, - 5,4 per cento nel 2022, - 4,4 per cento nel 2023,

- 3,8 per cento nel 2024.

Il rapporto debito/PIL, previsto per il 2021 nel 159,8 per cento, si ridurrebbe progressivamente negli anni successivi in misura del:

156,3 per cento nel 2022, 155 per cento nel 2023 e al 152,7 nel 2024.

Il nuovo profilo di avvicinamento all'OMT considera l'aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica tendenziale, come illustrato nel DEF 2021 presentato congiuntamente alla relazione.

L'indebitamento richiesto dal Governo viene autorizzato dalla Camera dei deputati e dal Senato con risoluzioni approvate il 22 aprile 2021, a larga maggioranza dei rispettivi componenti. Entrambi gli atti indicano al Governo le priorità da considerare nell'emanando decreto.

Il Fondo complementare

Ottenuta l'autorizzazione del Parlamento allo scostamento di bilancio e il via libera alla presentazione del PNRR alla Commissione UE, prima di procedere all'emanazione del decreto *Sostegni bis*, il Governo completa il disegno di programmazione attraverso il decreto-legge 6 maggio 2021, n.59 che reca "*Misure urgenti*

relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti". Si tratta di un provvedimento di grande rilievo che approva il *Piano nazionale per gli investimenti complementari* finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR per complessivi 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026. Il decreto individua gli investimenti da realizzare nell'ambito di un ciascun campo d'intervento strettamente collegato con le "missioni" in cui si articola il PNRR e ripartisce nei suddetti ambiti l'intero importo del Fondo. Tra le più notevoli si segnalano le seguenti destinazioni (in milioni di euro):

- 9.760 per rinnovo flotte, bus, treni e navi verdi, rafforzamento delle linee di trasporto regionali e municipali, rinnovo di materiale rotabile, implementazione del monitoraggio dinamico delle infrastrutture, controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel, sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle strutture portuali ai cambiamenti climatici, aumento selettivo della capacità portuale, efficientamento energetico, elettrificazione delle banchine

- 6.880 per il progetto Polis- case dei servizi di cittadinanza digitale, transizione 4.0, accordi per l'innovazione

- 2.387,4 per interventi per la salute, l'ambiente e il clima, ospedali sicuri e sostenibili, ecosistema innovativo della salute

- 1.750 per servizi digitali e di cittadinanza digitale, piattaforma Pago PA e App.IO piattaforma notifiche digitali, tecnologie satellitari ed economia spaziale, ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati

- 1.780 per interventi per le aree del terremoto del 2009 e del 2016

- 1.455,24 per investimenti strategici sul patrimonio culturale, edifici e arenaturali

- 1.203,3 per contratti di filiera e distrettuali nei settori agroalimentare, pesca, acquacoltura, silvicoltura, floricultura e vivaista.

Altre assegnazioni riguardano la ricerca per tecnologie e innovazioni in ambito sanitario e assistenziale, la costruzione e il miglioramento di padiglioni e spazi per le strutture penitenziarie, i piani urbani integrati, gli interventi nelle linee ferroviarie Verona - Padova e Salerno Reggio Calabria.

Il decreto legge prevede altresì l'incremento di 15,5

miliardi di euro della dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), previsto in 50 miliardi di euro dalla legge di bilancio 2021, relativo alla programmazione 2021-2027 in annualità che decorrono dal 2022 al 2034.

Sotto il profilo procedurale, il decreto prevede che ai suddetti interventi si applicano, in quanto compatibili, le misure di semplificazione, accelerazione, trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento stabilite per il PNRR, nonché misure di eventuale revoca delle risorse in caso di mancato utilizzo nei tempi stabiliti. E' previsto pertanto il monitoraggio degli interventi sulla base di un cronoprogramma stabilito con decreto del MEF nel quale sono individuati, per ciascun intervento o programma, gli obiettivi iniziali, intermedi e finali coerenti con gli impegni assunti nel PNRR con la Commissione europea.

Per quanto riguarda infine il finanziamento degli interventi previsti, l'articolo 5 specifica gli oneri derivanti dal decreto per ciascuno degli anni che vanno dal 2021 al 2035, comprensivi degli interessi passivi, e ne assicura la copertura quasi completa mediante il ricorso all'indebitamento autorizzato dalla Camera dei deputati e dal Senato con le risoluzioni in data 22 aprile 2021. Per i primi tre anni le quote utilizzate sono: 6.2280,5 milioni di euro per il 2021, 9.173,49 per il 2022 e 9.835,40 nel 2023. Di conseguenza, i livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato stabiliti dalla legge di bilancio 2021, sia in termini di competenza che in termini di cassa, già aumentati dal decreto-legge 22 marzo 2021, n.41 (*Sostegni 1*), sono ulteriormente elevati per ciascuno dei tre anni di riferimento.

Il decreto-legge 25 maggio 2021, n.73 (Sostegni bis)

A distanza di oltre un mese dall'autorizzazione parlamentare allo scostamento di bilancio, che ne costituisce il presupposto, è stato emanato il decreto-legge 25 maggio 2021, n.73 che reca "*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19 per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*". Il decreto si colloca sulla scia dei precedenti provvedimenti di ristoro e di sostegno, ma anche in una prospettiva di ripresa e di sviluppo. Consta di 77 articoli riuniti in nove titoli che tracciano l'intera area degli interventi:

- 1 Sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi
- 2 Misure per l'accesso al credito e la liquidità delle imprese
- 3 Misure per la tutela della salute
- 4 Disposizioni in materia di lavoro e politiche sociali
- 5 Enti territoriali
- 6 Giovani, scuola e ricerca

- 7 Cultura
- 8 Agricoltura e trasporti
- 9 Disposizioni finali e finanziarie

Esaminiamo in sintesi i contenuti, rinviando l'esame analitico degli interventi, sotto l'aspetto finanziario, alla tabella allegata.

Interventi a favore delle imprese e dell'economia

Sono previsti in circa 21 miliardi di euro e costituiscono la parte prevalente del decreto. Essi consistono nel rinnovo e nell'estensione dei contributi a fondo perduto in favore dei titolari di partita IVA che svolgono attività d'impresa, arte o professione, ma anche a favore degli enti non commerciali e del terzo settore. Cambiano i criteri di calcolo del contributo e gli importi presentano un lieve aumento, pur se restano distanti dai danni subiti specie dalle imprese del settore alberghiero, turistico e della ristorazione. Per queste categorie è tuttavia previsto anche l'abbattimento dei costi fissi per canoni di locazione degli immobili attraverso crediti d'imposta e misure di agevolazione fiscale. Altre misure riguardano il contributo per il pagamento delle bollette elettriche, l'incremento di fondi destinati all'internazionalizzazione delle imprese, le indennità agli operatori del turismo invernale, il sostegno delle attività economiche chiuse per l'epidemia e l'ulteriore rinvio al 1° gennaio 2022 della "plastic tax".

Notevoli si presentano le *misure in favore delle imprese per agevolare e garantire l'accesso al credito, sostenere la liquidità e incentivare la capitalizzazione*. Sono previste in oltre 8.500 milioni di euro e consistono principalmente nella moratoria sui prestiti applicata alle quote capitale fino al 31 dicembre 2021, nella rimodulazione e nel prolungamento degli strumenti di garanzia per le Pmi e Sace, nell'introduzione della garanzia pubblica di portafoglio a supporto dei crediti per il finanziamento di progetti di ricerca e di investimento di piccole e medie imprese, nel favorire gli aumenti di capitale attraverso la nuova disciplina dell'ACE, in agevolazioni fiscali, crediti di imposta e compensazioni in relazione ad attività di investimento.

Misure per la tutela della salute

Sono previste in oltre 3 miliardi di euro e rivolte a potenziare il Sistema sanitario nazionale. In particolare, sono dirette e a ridurre i tempi delle liste di attesa, a incentivare i processi di riorganizzazione della rete dei laboratori, a favorire la ricerca e lo sviluppo di vaccini e farmaci, a sanificare gli ambienti, ad acquistare dispositivi di protezione, a provvedere alle esigenze che si manifestano attraverso l'ulteriore dotazione di fondi al Commissario straordinario. Da segnalare i contributi

per il reclutamento di psicologi nei servizi territoriali di neuropsichiatria infantile e le iniziative di monitoraggio dei pazienti ex Coivid.

Interventi in materia di lavoro e politiche sociali

Sono previsti in quasi 4 miliardi di euro. Le misure di maggior rilievo riguardano la corresponsione di ulteriori mensilità del reddito di emergenza (REM), l'introduzione della tipologia del contratto di rioccupazione, volto a incentivare l'inserimento dei lavoratori disoccupati nel mercato del lavoro, il rinnovo della indennità una tantum per i lavoratori stagionali, del turismo e dello spettacolo, l'estensione a tutto il 2021 del contratto di espansione, la proroga della CIGS, l'incremento del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, l'assunzione di medici e tecnici per la prevenzione sui luoghi di lavoro, la decontribuzione nei settori del turismo, degli stabilimenti termali e del commercio. Notevole è in questa parte del decreto la nuova disciplina degli organi dell'Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (ANPAL) e il potenziamento dei Centri per l'impiego.

Enti territoriali

Le risorse da trasferire agli enti territoriali sono previste in oltre 2.150 milioni di euro. Gli interventi principali riguardano il finanziamento del trasporto pubblico locale, l'incremento del contributo ai Comuni per compensarli del mancato introito dell'imposta di soggiorno, un'ulteriore assegnazione del contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali, l'istituzione di un fondo per misure di sostegno all'equilibrio di bilancio degli enti locali. Da rimarcare l'assegnazione di fondi ai Comuni rivolti ad adottare misure urgenti di solidarietà alimentare e di sostegno alla famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche.

Giovani, scuola e ricerca

Sono previste complessivamente risorse per oltre 672 milioni di euro destinate in prevalenza a misure urgenti per la *scuola*. Esse riguardano il regolare inizio dell'anno scolastico, la prevenzione sanitaria di insegnanti e studenti e soprattutto la tempestiva nomina dei docenti attraverso procedure concorsuali semplificate.

Per i *giovani*, sono previste agevolazioni fiscali per l'acquisto della casa e si dispone il potenziamento del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto per la prima casa e del Fondo di Garanzia prima casa, portando la percentuale di copertura della garanzia dal 50 all'80 per cento. Sono altresì previste risorse a sostegno degli studenti e della formazione superiore e nuove norme in materia di accesso alle scuole di specializzazione med-

ica.

Con riferimento alla *ricerca*, è prevista l'istituzione di un apposito fondo, denominato "Fondo italiano per la scienza", con una dotazione iniziale di 50 milioni di euro per l'anno 2021 e di 150 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022. L'assegnazione delle risorse avviene attraverso procedure competitive. Si prevede inoltre un credito d'imposta per le imprese che effettuano attività di ricerca e sviluppo per farmaci innovativi, inclusi i vaccini. Il beneficiario dell'aiuto dovrà però impegnarsi a concedere licenze non esclusive a condizioni di mercato non discriminatorie a terzi.

Cultura

Sono destinate risorse per oltre 361 milioni di euro. Gli interventi principali riguardano l'incremento dei fondi per lo spettacolo, il cinema e le attività audiovisive, il sostegno a istituzioni culturali e musei, le agevolazioni per la ripresa degli spettacoli viaggianti, il sostegno della fiera della stampa e degli investimenti pubblicitari. Notevole rilievo assumono in questo campo le nuove disposizioni in tema di previdenza e assistenza dei lavoratori dello spettacolo con particolare riferimento al diritto all'indennità di malattia.

Agricoltura e trasporti

Sono destinate complessivamente risorse per circa 1.280 milioni di euro, di cui 630 per l'agricoltura e 650 per i trasporti.

In materia di *agricoltura*, sono previste misure di sostegno che riguardano anche la pesca, l'acquacoltura e il settore agrituristico con stanziamenti crescenti fino al 2029. Le misure introdotte nell'immediato riguardano le indennità per i lavoratori dei settori suddetti, l'esonero contributivo a favore delle filiere appartenenti ai settori agrituristico e vitivinicolo, i contributi per la ripresa economica e produttiva delle imprese agricole danneggiate dalle avversità atmosferiche.

In materia di *trasporti*, viene incrementato il Fondo per la compensazione dei danni subiti dagli operatori nazionali del *trasporto aereo*, con particolare riferimento ai gestori aeroportuali e ai prestatori di servizi aeroportuali. E'altresi prevista la concessione alla Società Aerea Italiana di un finanziamento a titolo oneroso da utilizzare per la continuità operativa e gestionale.

In ordine al *trasporto stradale*, al fine di garantire la sicurezza della circolazione e la copertura degli oneri connessi alle attività di monitoraggio, sorveglianza, gestione, vigilanza, infomobilità e manutenzione delle strade inserite nella rete di interesse nazionale, è autorizzata in favore dell'ANAS la spesa di 73,3 milioni di euro per il biennio 2021 -22. Viene inoltre prorogato il

contingente "Strade sicure" con la remunerazione delle maggiori prestazioni straordinarie dei Corpi addetti. Per quanto riguarda infine il *trasporto ferroviario*, il decreto prevede l'ulteriore spesa di 150 milioni di euro a favore di RFI allo scopo di sostenere la ripresa del traffico ferroviario in considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica.

Altri interventi

Sempre allo scopo di contenere gli effetti negativi dell'epidemia e di fronteggiare esigenze indifferibili, è prevista nel titolo IX del decreto l'istituzione o l'incremento di alcuni Fondi a specifica destinazione negli importi indicati nella tabella allegata per un ammontare complessivo di circa 2 miliardi di euro.

Analisi finanziaria

Per i suoi contenuti che prevedono interventi di sostegno ad ampio raggio, i quali si proiettano nella prospettiva di ripresa delle attività economiche e della vita sociale, il decreto spazia in ordine ai finanziamenti comprendendo un arco temporale che va dal 2021 fino al 2034. Gli oneri relativi a tale periodo, in termini di maggiori spese e minori entrate, sono determinati dall'articolo 77 per ciascun anno. Con riferimento al primo triennio essi sono:

- 41.873,8 milioni di euro per l'anno 2021
- 2.378,1 milioni per l'anno 2022
- 1.073,1 milioni per l'anno 2023.

Detti oneri sono specificamente indicati nella *tabella allegata* con riferimento ai singoli articoli del decreto.

La quasi totalità degli oneri è finanziata con il ricorso all'indebitamento entro i limiti dell'autorizzazione parlamentare allo scostamento di bilancio del 22 aprile che, come si può osservare, presenta un analogo arco temporale di riferimento.

Di conseguenza i saldi fissati dall'articolo 1 della legge 178 del 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) relativi al 2021, già aumentati con il decreto-legge del 6 maggio istitutivo del Fondo complementare al PNRR, vengono ulteriormente elevati come segue (in milioni di euro):

- *livello massimo del saldo netto da finanziare*
- in termini di competenza da 196.000 a 286.000 (+ 90.000)
- in termini di cassa da 279.000 a 379.000 (+ 100.000)
- livello massimo del ricorso al mercato finanziario

- in termini di competenza da 483.235 a 573.235 (+90.000)

- in termini di cassa da 566.365 a 666.365 (+100.000)

Il nuovo limite massimo di emissione di titoli pubblici in Italia e all'estero, stabilito in 145 miliardi di euro dalla legge di bilancio 2021, viene dal decreto in esame rideterminato in 223 miliardi con un incremento di 78 miliardi di euro.

La situazione finanziaria che si è determinata è dunque molto pesante, ma alcuni importanti segnali di ripresa e soprattutto le iniziative in corso per dare attuazione alle riforme e ai progetti del PNRR, in un clima di fiducia e di graduale superamento dell'emergenza sanitaria, potranno condurre ad una svolta e a considerare questo decreto come l'ultimo in tema di ristori.

MC
27.5.21

Oneri degli interventi previsti dal decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 “Misure urgenti connesse all'emergenza COVID-19 per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali” (in milioni di euro)
--

Anni di riferimento		2021	2022	2023
Titolo I Sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi				
Art. 1	Contributo a fondo perduto	15.400,0		
Art. 2	Fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse	100,0		
Art. 3	Incremento risorse sostegno comuni vocazione montana	100,0		
Art. 4	Estensione e proroga del credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda	1.910,6		
Art. 5	Proroga riduzione degli oneri delle bollette elettriche	200,0		
Art. 6	Agevolazioni Tari	600,0		
Art. 7	Misure urgenti a sostegno del settore turistico, delle attività economiche e commerciali nelle Città d'Arte e bonus alberghi	200,0	100,0	
Art. 8	Misure urgenti per il settore tessile e della moda, nonché per altre attività economiche particolarmente colpite dall'emergenza epidemiologica	170,0	150,0	
Art. 9	Proroga del periodo di sospensione delle attività dell'agente della riscossione, dei termini plastic tax e del termine per la contestazione delle sanzioni	259,3	121,8	
Art.10	Misure di sostegno al settore sportivo	369,0		

Anni di riferimento		2021	2022	2023
Art. 11	Misure urgenti di sostegno all'export e all'internazionalizzazione	1.600,0		
Totale Titolo I		20.908,9	371,8	0,0
Titolo II Misure per l'accesso al credito e la liquidità delle imprese				
Art. 12	Garanzia Fondo PMI grandi portafogli di finanziamenti a medio-lungo termine per progetti di ricerca e sviluppo e programmi di investimento	1.000,0		
Art. 13	Misure per il sostegno alla liquidità delle imprese	20,0		
Art. 15	Misure per lo sviluppo di canali alternativi di finanziamento delle imprese	100,0	100,0	
Art. 18	Recupero iva su crediti non riscossi nelle procedure concorsuali	340,0		
Art. 19	Proroga degli incentivi per la cessione di crediti e ACE innovativa 2021 (fino al 2024 decrescente)	2.881,2	5,3	106,7
Art. 20	Modifiche alla disciplina del credito d'imposta per i beni strumentali nuovi	1.304,8		
Art. 21	Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali	1.001,0		
Art. 22	Estensione del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili ai soggetti intestatari di conto fiscale per l'anno 2021	1.607,1		
Art. 24	Rifinanziamento Fondo per il sostegno alle grandi imprese e misure per la continuità del trasporto aereo di linea di passeggeri	300,0		
Art. 25	Interventi di sostegno alle imprese aerospaziali	15,0		
Totale Titolo II		8.569,1	105,3	106,7
Titolo III Misure per la tutela della salute				
Art. 26	Disposizioni in materia di liste di attesa e utilizzo flessibile delle risorse	477,7		
Art. 27	Esenzione prestazioni di monitoraggio per pazienti ex COVID	28,8	25,0	4,4
Art. 28	Iniziative internazionali per il finanziamento dei “beni pubblici globali” in materia di salute e clima	500,0		

Anni di riferimento		2021	2022	2023
Art. 29	Incentivo al processo di riorganizzazione della rete dei laboratori del Servizio sanitario nazionale	46,0	23,0	
Art. 30	Misure per lo sviluppo della sanità militare e della capacità produttiva nel settore vaccinale e antidotico	89,4		
Art. 31	Disposizioni in materia di ricerca e sviluppo di vaccini e farmaci (quote annue crescenti fino al 2033)		19,3	40,6
Art. 32	Credito d'imposta per la sanificazione e l'acquisto di dispositivi di protezione	200,0		
Art. 33	Servizi territoriali e ospedalieri di Neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza e reclutamento straordinario psicologi	27,9		
Art. 34	Altre disposizioni urgenti in materia di salute Interventi di competenza del Commissario straordinario	1.652,5	3,3	
Totale Titolo III		3.022,3	70,6	45,0
Titolo IV Disposizioni in materia di lavoro e politiche sociali				
Art.36	Ulteriori disposizioni in materia di reddito di emergenza	884,4		
Art. 37	Reddito di ultima istanza in favore dei professionisti con disabilità	8,5		
Art. 38	Disposizioni in materia di NASPI	327,2		
Art. 39	Disposizioni in materia di contratto di espansione (+ 26,7 nel 2024)	101,7	225,5	50,5
Art. 40	Ulteriori disposizioni in materia di trattamenti di integrazione salariale	163,7		24,0
Art. 41	Contratto di rioccupazione (+ 42,0 nel 2024)	585,6	90,8	
Art. 42	Proroga indennità lavoratori stagionali, turismo e spettacolo	771,4		
Art. 43	Decontribuzione settori del turismo e degli stabilimenti termali e del commercio	770,0		97,0
Art. 44	Indennità per i collaboratori sportivi	255,8		
Art. 45	Proroga CIGS per cessazione e incremento del Fondo sociale per occupazione e formazione		125,0	
Art. 46	Oneri di funzionamento dei centri per l'impiego, modifiche al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 e contributo straordinario agli istituti di patronato	70,0	50,0	

Anni di riferimento		2021	2022	2023
Art. 48	Piano nazionale per le Scuole dei mestieri	20,0		
Art. 49	Disposizioni in favore dei lavoratori frontalieri	6,0		
Art. 50	Interventi urgenti per la vigilanza e la sicurezza sui luoghi di lavoro	3,4	10	
Totale Titolo IV		3.967,7	501,3	171,5

Titolo V Enti territoriali				
Art. 51	Disposizioni urgenti in materia di trasporto pubblico locale	500,0		
Art. 52	Misure di sostegno all'equilibrio di bilancio degli enti locali, proroga di termini concernenti rendiconti e bilanci degli enti locali e fusione di comuni	506,5	6,5	
Art. 53	Misure urgenti di solidarietà alimentare e di sostegno alle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche	500,0		
Art. 54	Restituzione riserve Province autonome Trento e Bolzano	120,0		
Art.55	Incremento contributo mancato incasso imposta di soggiorno	100,0		
Art. 56	Utilizzo nell'anno 2021 dei ristori 2020 e del Fondo anticipazione di liquidità delle Regioni e Province autonome in valutazione (+ 77 nel 2024 e 10 nel 2025)	164,0	200,0	190,0
Art. 57	Riparto del contributo di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (contributo per l'esercizio delle funzioni)	260,0		
Totale Titolo V		2.150,5	206,5	190,0

Titolo VI Giovani, scuola e ricerca				
Art. 58	Misure urgenti per la scuola	470,0		
Art.59	Misure straordinarie per la tempestiva nomina dei docenti di posto comune e di sostegno e semplificazione delle procedure concorsuali del personale docente	7,7		
Art.60	Misure straordinarie a sostegno degli studenti e del sistema della formazione superiore e della ricerca e, nonché in materia di concorso di accesso alle scuole di specializzazione in medicina.	50,0		

Anni di riferimento		2021	2022	2023
Art. 61	Fondo italiano per la scienza (150,0 a decorrere dal 2022)	50,0	150,0	
Art.62	Polo di eccellenza per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico nel settore automotive nell'area di crisi industriale complessa di Torino (20,0 a decorrere dal 2021)	20,0		
Art. 63	Misure per favorire le opportunità e per il contrasto alla povertà educativa	45,0	115,0	
Art. 64	Misure in favore dell'acquisto della casa di abitazione ed in materia di prevenzione e contrasto al disagio giovanile	30,0		
Totale Titolo VI		672,7	265,0	0,0
Titolo VII Cultura				
Art. 65	Misure urgenti per la cultura	286,5		
Art. 66	Disposizioni urgenti in tema di previdenza e assistenza nel settore dello spettacolo	14,8	42,8	47,7
Art. 67	Misure urgenti a sostegno della filiera della stampa e investimenti pubblicitari	60,0	40,0	40,0
Totale Titolo VII		361,3	82,8	87,7
Titolo VIII Agricoltura e trasporti				
Art. 68	Misure di sostegno per l'agricoltura, la pesca, l'acquacoltura e il settore agriturismo (quote crescenti fino al 2029)	1,6	4,6	3,6
Art. 69	Indennità per i lavoratori del settore agricolo e della pesca	451,8		
Art. 70	Esonero contributivo a favore delle filiere agricole appartenenti ai settori agriturismo e vitivinicolo	72,5		
Art. 71	Interventi per la ripresa economica e produttiva delle imprese agricole danneggiate dalle avversità atmosferiche	105,0		
Art. 72	Disposizioni urgenti per la funzionalità di ANAS s.p.a.	48,1	25,2	
Art. 73	Disposizioni urgenti in materia di trasporti	599,0	7,0	
Totale Titolo VIII		1.278,0	36,8	3,6

Anni di riferimento		2021	2022	2023
Titolo IX Disposizioni finali e finanziarie				
Art. 74	Proroga del contingente "Strade sicure" e remunerazione delle maggiori prestazioni di lavoro straordinario svolte dal personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, del Corpo delle capitanerie di Porto - Guardia costiera, del Corpo della polizia Penitenziaria.	105,0		
Art. 77 c.1	Incremento del valore medio dell'importo delle spese sostenute per l'acquisto di beni e servizi dell'INPS per contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica COVID-19 sul reddito dei lavoratori	45,0		
Art.77 c.2	Istituzione Fondo finalizzato alla sistemazione contabile di somme anticipate da parte delle amministrazioni centrali dello Stato, per la definizione di contenziosi di pertinenza di altre amministrazioni pubbliche	500,0		
Art 77 c.3	Incremento del Fondo per lo sviluppo e la coesione - periodo di programmazione 2021-2027	200,0		
Art. 77 c.4	Incremento del Fondo unico per l'edilizia scolastica	150,0		
Art.77 c.5	Incremento Fondo di rotazione per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria (100,0 nel 2025 e 140,0 nel 2026)			
Art. 77 c.6	Incremento Fondo di cui all'articolo 13 -duodecies del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 per ristori in conseguenza dell'epidemia da COVID-19	100,0	130,0	
Art. 77 c.7	Incremento del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione	800,0	100,0	
Art. 77 c.9	Interventi per far fronte agli eccezionali eventi meteorologici per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza nei territori delle province di Bologna, di Ferrara, di Modena e di Reggio Emilia danneggiati dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012	100,0		
Totale Titolo IX		2.000,0	230,0	0,0



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.

L'attività investigativa del difensore



I SOGGETTI ABILITATI

La normativa vigente sulle investigazioni difensive attribuisce la titolarità del potere investigativo al difensore dell'indagato, o imputato, ai difensori degli altri soggetti processuali della parte civile, responsabile civile, civilmente obbligato per la pena pecuniaria, persona offesa, enti esponenziali.

Il requisito essenziale è il conferimento dell'incarico che deve necessariamente attribuito con atto scritto.

L'attività investigativa preventiva è, quindi, subordinata al conferimento ad hoc, rilasciato con sottoscrizione autenticata e contenente, oltre alla nomina del difensore, anche l'indicazione dei fatti in relazione ai quali si dovrà investigare.

Art. 327-bis c.p.p. Attività investigativa del difensore.

1. Fin dal momento dell'incarico professionale, risultante da atto scritto, il difensore ha facoltà di svolgere investigazioni per ricercare ed individuare elementi di prova a favore del proprio assistito, nelle forme e per le finalità

stabilite nel titolo VI-bis del presente libro.

2. La facoltà indicata al comma 1 può essere attribuita per l'esercizio del diritto di difesa, in ogni stato e grado del procedimento, nell'esecuzione penale e per promuovere il giudizio di revisione.

3. Le attività previste dal comma 1 possono essere svolte, su incarico del difensore, dal sostituto, da investigatori privati autorizzati e, quando sono necessarie specifiche competenze, da consulenti tecnici.

L'art. 391 nonies c.p.p. sviluppa l'applicazione della fase pre-procedimentale, precisando che anche il "difensore che ha ricevuto apposito mandato, per l'eventualità che s'instauri un procedimento penale" può svolgere un'attività investigativa che si configura, in questo modo, come preventiva.

Art. 391-nonies c.p.p. Attività investigativa preventiva.

1. L'attività investigativa prevista dall'articolo 327-bis, con esclusione degli atti che richiedono l'autorizzazione o l'intervento dell'autorità giudiziaria, può essere svolta anche dal difensore che ha ricevuto apposito mandato per l'eventualità che si instauri un procedimento penale.

2. Il mandato è rilasciato con sottoscrizione autenticata e contiene la nomina del difensore e l'indicazione dei fatti ai quali si riferisce.

In tal modo, inoltre, è possibile assicurare un immediato esercizio del potere investigativo del difensore, in tutti i casi è prevista l'apertura di un procedimento penale.

La principale connotazione, nel tessuto codicistico, è quella riferita alla nuova disciplina organica delle modalità acquisitive, di documentazione ed utilizzabilità del materiale probatorio ottenuto.

Fin dal momento dell'incarico professionale, risultante da atto scritto, il difensore ha facoltà di svolgere investigazioni per ricercare ed individuare elementi di prova a favore del proprio assistito.

Tale facoltà può essere attribuita per l'esercizio del diritto di difesa, in ogni stato e grado del procedimento, nell'esecuzione penale e per promuovere il giudizio di revisione.

Tali attività possono essere svolte, su incarico del difensore, dal sostituto, da investigatori privati autorizzati e, quando sono necessarie specifiche competenze, da consulenti tecnici.

Quindi, l'azione investigativa spetta in primis al difensore, il quale a sua volta può delegare un sostituto e può inoltre avvalersi di investigatori privati, muniti dell'autorizzazione del Prefetto, che abbiano maturato una specifica esperienza professionale che garantisca il corretto esercizio dell'attività.

IL COLLOQUIO NON DOCUMENTALE LA DICHIARAZIONE SCRITTA LA RICHIESTA DI INFORMAZIONI

Innanzitutto la Legge disciplina la possibilità per il difensore di acquisire notizie da "persone che sono in grado di riferire circostanze utili ai fini dell'attività investigativa" (art. 391 bis c.p.p.).

Sono previste tre modalità di acquisizione delle notizie: il colloquio non documentale, finalizzato a verificare e constatare il grado di conoscenza della persona sentita, la richiesta di dichiarazione scritta, e per ultima, la richiesta di informazioni da documentare attraverso un regolare verbale, che dovrà essere redatto secondo le disposizioni e le modalità indicate nell'art. 391 ter c.p.p.

La dichiarazione sottoscritta dal dichiarante, è autenticata dal difensore o da un suo sostituto, che redige una relazione nella quale sono riportati: **la data in cui ha ricevuto la dichiarazione, le proprie generalità e quelle della persona che ha rilasciato la dichiarazione, l'attestazione di aver rivolto gli avvertimenti previsti dal comma 3 dell'articolo 391-bis, i fatti sui quali verte la dichiarazione.**

LE REGOLE DA OSSERVARE

In ogni caso, il difensore, il sostituto, gli investigatori privati autorizzati o i consulenti tecnici avvertono le persone in grado di riferire della propria qualità e dello scopo del colloquio, se intendono semplicemente conferire ovvero ricevere dichiarazioni o assumere informazioni indicando, in tal caso, le modalità e la

forma di documentazione, **dell'obbligo di dichiarare se sono sottoposte ad indagini o imputate nello stesso procedimento, in un procedimento connesso o per un reato collegato, della facoltà di non rispondere o di non rendere la dichiarazione, del divieto di rivelare le domande eventualmente formulate dalla Polizia Giudiziaria o dal Pubblico Ministero e le risposte date, delle responsabilità penali conseguenti alla falsa dichiarazione.**

Alle persone già sentite dalla Polizia Giudiziaria o dal Pubblico Ministero non possono essere richieste notizie sulle domande formulate o sulle risposte date.

Per conferire, ricevere dichiarazioni o assumere informazioni da una persona sottoposta ad indagini o imputata nello stesso procedimento, in un procedimento connesso o per un reato collegato, è dato avviso, almeno ventiquattro ore prima, al suo difensore la cui presenza è necessaria.

Se la persona è priva di difensore, il Giudice, su richiesta del difensore che procede alle investigazioni, dispone la nomina di un difensore di ufficio ai sensi dell'articolo 97 c.p.p.

La violazione, da parte dei soggetti legittimati all'attività investigativa, di alcune delle procedure sopra indicate, comporta non soltanto l'inutilizzabilità dal punto di vista processuale delle dichiarazioni ricevute e delle informazioni assunte, **ma costituisce anche illecito sanzionabile sul piano disciplinare.**

È bene precisare che all'assunzione delle informazioni non possono assistere né la persona sottoposta alle indagini, né la persona offesa e le altre parti private.

È necessario evidenziare che non possono essere assunti come testimoni il responsabile civile e la persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria e tutti coloro che nel medesimo procedimento svolgono o hanno svolto la funzione di Giudice, Pubblico Ministero o loro ausiliario, nonché il difensore che abbia svolto attività di investigazione difensiva e coloro che, in tale ipotesi, hanno formato la documentazione delle dichiarazioni e delle informazioni assunte.

Per conferire, ricevere dichiarazioni o assumere dichiarazioni da persona detenuta, il difensore deve munirsi di specifica autorizzazione del Giudice che procede nei confronti della stessa, sentiti il suo difensore ed il Pubblico Ministero; prima dell'esercizio dell'azione penale

L'autorizzazione è data dal Giudice per le indagini preliminari mentre durante l'esecuzione della pena provvede il Magistrato di Sorveglianza.

Quando la persona in grado di riferire circostanze utili ai fini dell'attività investigativa esercita la facoltà di non rispondere o di non rendere la dichiarazione, il Pubblico Ministero, su richiesta del difensore, ne dispone l'audizione che fissa entro sette giorni dalla richiesta medesima.

Tale disposizione non si applica nei confronti delle persone sottoposte ad indagini o imputate nello stesso procedimento e nei confronti delle persone sottoposte ad indagini o imputate in un diverso procedimento nelle ipotesi previste dall'articolo 210 c.p.p., riguardante l'esame di persona imputata in un procedimento connesso.

L'audizione si svolge alla presenza del difensore che per primo formula le domande.

Art. 391-decies.

Utilizzazione della documentazione delle investigazioni difensive.

1. Delle dichiarazioni inserite nel fascicolo del difensore le parti possono servirsi a norma degli articoli 500, 512 e 513.

2. Fuori del caso in cui è applicabile l'articolo 234, la documentazione di atti non ripetibili compiuti in occasione dell'accesso ai luoghi, presentata nel corso delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare, è inserita nel fascicolo previsto dall'articolo 431.

3. Quando si tratta di accertamenti tecnici non ripetibili, il difensore deve darne avviso, senza ritardo, al pubblico ministero per l'esercizio delle facoltà previste, in quanto compatibili, dall'articolo 360. Negli altri casi di atti non ripetibili di cui al comma 2, il pubblico ministero, personalmente o mediante delega alla polizia giudiziaria, ha facoltà di assistervi.

4. Il verbale degli accertamenti compiuti ai sensi del comma 3 e, quando il pubblico ministero ha esercitato la facoltà di assistervi, la documentazione degli atti compiuti ai sensi del comma 2 sono inseriti nel fascicolo del difensore e nel fascicolo del pubblico ministero. Si applica la disposizione di cui all'articolo 431, comma 1, lettera c).



IL POTERE DI SEGRETAZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO

Il compimento dell'attività investigativa della difesa può incorrere nella limitazione imposta dal cosiddetto *potere di segretezza* che la Legge attribuisce al Pubblico Ministero, ai sensi dell'art. 391 quinquies c.p.p., il quale può vietare con decreto motivato che le persone sentite da lui o dalla Polizia Giudiziaria comunicano i fatti e le circostanze oggetto dell'indagine di cui hanno conoscenza, anche se soltanto per un periodo determinato non superiore a due mesi.

Il Pubblico Ministero, nel comunicare tale divieto alle persone che hanno rilasciato le dichiarazioni, le avverte delle responsabilità penali conseguenti all'indebita rivelazione delle notizie.

LA RICHIESTA DI DOCUMENTAZIONE ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Rientra nella facoltà del difensore chiedere documenti in possesso della Pubblica Amministrazione, con la possibilità di estrarne copie a sue spese ai sensi dell'art. 391 quater c.p.p.

L'istanza dovrà essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.

In caso di rifiuto da parte della Pubblica Amministrazione si applicano le disposizioni degli articoli 367 e 368 c.p.p. riguardanti il primo le memorie e richieste dei difensori e il secondo i provvedimenti del Giudice sulla richiesta di sequestro.

L'ACCESSO AI LUOGHI

Nell'ambito dell'attività investigativa della difesa, rientra anche il potere di accesso ai luoghi, sia pubblici che aperti al pubblico, sia luoghi privati, **subordinati al consenso di chi ne ha la disponibilità o all'autorizzazione del Giudice**, e di abitazioni e loro pertinenze ed è consentito esclusivamente se è necessario accertare le tracce e gli altri effetti materiali del reato.

Se è necessario accedere a luoghi privati o non aperti al pubblico e non vi è il consenso di chi ne ha la disponibilità, l'accesso, su richiesta del difensore, è autorizzato dal Giudice, *con decreto motivato che ne specifica le concrete modalità*.

L'accesso è consentito allo scopo di prendere visione dello stato dei luoghi e delle cose ovvero per procedere alla loro descrizione o per eseguire rilievi tecnici, grafici, planimetrici, fotografici o audiovisivi, ai sensi dell'art. 391 sexies c.p.p.

Il difensore, il sostituto e gli ausiliari, precedentemente indicati, possono redigere un verbale nel quale sono riportati la data ed il luogo dell'accesso, le proprie generalità e quelle delle persone intervenute, la descrizione dello stato dei luoghi e delle cose, l'indicazione degli eventuali rilievi tecnici, grafici, planimetrici, fotografici o audiovisivi eseguiti, che fanno parte integrante dell'atto e sono allegati al medesimo; tale verbale verrà poi sottoscritto dalle persone intervenute.

Art. 391-sexies.

Accesso ai luoghi e documentazione.

1. Quando effettuano un accesso per prendere visione dello stato dei luoghi e delle cose ovvero per procedere alla loro descrizione o per eseguire rilievi tecnici, grafici, planimetrici, fotografici o audiovisivi, il difensore, il sostituto e gli ausiliari indicati nell'articolo 391-bis possono redigere un verbale nel quale sono riportati:

a) la data ed il luogo dell'accesso;

b) le proprie generalità e quelle delle persone intervenute;

c) la descrizione dello stato dei luoghi e delle cose;

d) l'indicazione degli eventuali rilievi tecnici, grafici, planimetrici, fotografici o audiovisivi eseguiti, che fanno parte integrante dell'atto e sono allegati al medesimo. Il verbale è sottoscritto dalle persone intervenute.

LE DICHIARAZIONI - LE INFORMAZIONI LE ATTIVITÀ COMPIUTE IN OCCASIONE DELL'ACCESSO AI LUOGHI

Le dichiarazioni rilasciate da persone in grado di riferire circostanze utili, oltre ad essere sottoscritte dal dichiarante dovranno essere autenticate dal difensore, o da un suo sostituto, il quale ha l'onere di redigere una relazione nella quale devono essere riportate le informazioni elencate nell'art. 391 ter c.p.p.

Le informazioni raccolte dal difensore devono essere documentate attraverso un regolare verbale, che deve essere compilato secondo le regole generali dettate dal codice in materia di verbalizzazione e indicate nel titolo III, del libro II del c.p.p.

Le attività compiute in occasione dell'accesso ai luoghi devono essere documentate mediante verbale, nel quale i soggetti che hanno effettuato l'accesso devono riportare le proprie generalità, la data e il luogo di accesso, la descrizione dello stato dei luoghi e delle cose e, infine, l'indicazione dei rilievi tecnici, grafici, planimetrici, fotografici o audiovisivi eventualmente eseguiti.

IL FASCICOLO DEL DIFENSORE

La documentazione degli atti di investigazione difensiva viene poi inserita, in originale o in copia, in un fascicolo del difensore, che viene conservato presso l'ufficio del Giudice delle indagini preliminari, a conclusione delle quali va a confluire nel fascicolo del Pubblico Ministero.

Nel fascicolo del difensore, che rappresenta una delle novità più significative della disciplina, vengono, quindi, inseriti gli elementi di prova e gli elementi difensivi dichiarativi e documentali presentati dal difensore a favore del proprio assistito.

Inoltre, vi confluiscano anche i verbali degli accertamenti tecnici non ripetibili compiuti dal difensore ai

sensi dell'art. 360 c.p.p. e la documentazione relativa agli stessi, quando essi siano compiuti ai sensi dell'art. 391 decies, comma 2, c.p.p. ed il Pubblico Ministero abbia esercitato la facoltà di assistervi.

GLI ELEMENTI DI PROVA PRESENTATI DAL DIFENSORE

Nel corso delle indagini preliminari e nell'udienza preliminare, quando il Giudice deve adottare una decisione con l'intervento della parte privata, **il difensore può presentare direttamente gli elementi di prova a favore del proprio assistito.**

In particolare, i dati acquisiti a seguito dell'indagine difensiva possono essere presentati all'organo giurisdizionale in tutte le occasioni in cui, nel corso delle indagini preliminari e nell'udienza preliminare, debba adottare una decisione con la partecipazione della parte privata, ad esempio durante il procedimento di riesame da parte del tribunale di un'ordinanza che disponga una misura coercitiva, oltreché nell'ipotesi in cui non sia prevista la partecipazione della parte assistita.

Ai sensi dell'art. 391 octies c.p.p. il Giudice deve tener conto degli elementi di prova e degli elementi difensivi dichiarativi e documentali presentati da parte del difensore.

Risulta, a tale proposito, rilevante che l'ordinanza che dispone una misura cautelare è nulla se non contiene anche una valutazione degli elementi a favore dell'indagato, che risultino dalle attività investigative del difensore ex art. 327 bis c.p.p.

In quali termini, però, sono utilizzabili le investigazioni difensive nella fase dibattimentale?

In primo luogo è necessario ricordare che il fascicolo del difensore è inserito nel fascicolo del Pubblico Ministero al termine delle indagini preliminari.

Con l'art. 391 decies c.p.p., il legislatore ha, poi, espressamente riconosciuto l'utilizzabilità delle dichiarazioni inserite nel fascicolo del difensore ex artt. 500, 512 e 513 c.p.p., **equiparandole a quelle raccolte dal Pubblico Ministero.**

Le dichiarazioni possono essere poi utilizzate ai fini delle contestazioni nell'esame testimoniale e per effettuare la lettura nelle ipotesi in cui ne sia divenuta

impossibile la ripetizione.

È previsto, inoltre, l'inserimento nel fascicolo del dibattimento della documentazione degli atti cosiddetti in ripetibili compiuti dal difensore in occasione dell'accesso ai luoghi e attinenti a situazioni obiettive suscettibili, per la loro natura, di subire modificazioni.

La restante documentazione presentata dalla difesa può, infine, essere qualificata ed acquisita nel dibattimento come prova documentale ex art. 234 c.p.p.

CONCLUSIONI

A questo punto viene spontanea una domanda: la difesa ha pari dignità e pari poteri rispetto alla pubblica accusa nella raccolta delle prove?

Personalmente vorrei evidenziare alcune mie perplessità rappresentate dal *limitato tipo di prove* che il difensore può assumere in quanto, ad esempio, non può chiedere intercettazioni telefoniche, dalla *limitatezza degli atti di indagine posti a sua disposizione*, quasi sempre subordinati al consenso degli interessati o dall'autorizzazione del Magistrato e *dai difficili rapporti con la Pubblica Amministrazione per l'acquisizione dei documenti*, a causa di resistenze burocratiche della stessa e della necessità di superare il silenzio della P.A. soltanto rivolgendosi al Pubblico Ministero, affinché eserciti i suoi poteri coercitivi.

Almeno in linea di principio, il Giudice è obbligato a tener conto, nelle proprie decisioni, non soltanto degli atti del Pubblico Ministero, ma anche degli elementi di prova raccolti dal difensore nell'ambito della propria attività investigativa; **il difensore, infatti, non deve più necessariamente limitarsi alla scoperta degli elementi favorevoli al proprio assistito, mediante investigazioni meramente esplorative o il conferimento con persone in grado di fornire informazioni, ma condivide con il Pubblico Ministero la diretta acquisizione dei dati probatori.**

L'intero intervento normativo sembra essersi mosso sullo sfondo del complesso dei poteri assegnati alla pubblica accusa, attribuendone la titolarità anche al difensore.

D'altra parte, il legislatore ha fatto salvo uno dei principi informativi del codice di procedura penale, ossia *il principio del libero convincimento del Giudice*, inteso come libertà del Giudice di valutare *la prova se-*

condo il proprio prudente apprezzamento, con l'obbligo di dar conto in motivazione dei criteri adottati e dei risultati conseguiti.





Identificazione e fermo di identificazione di pubblica sicurezza

1. Finalità preventiva dell'identificazione e del fermo di identificazione di P.S. .

L'identificazione ed il fermo di identificazione di pubblica sicurezza sono disciplinati dall'art. 11 d.l. 59/78, convertito nella legge 191/78.

Come già anticipato nel precedente n° 4/2021 della nostra rivista, l'identificazione ed il fermo di identificazione di P.S. non hanno la stessa finalità repressiva prevista per l'identificazione ed il fermo di identificazione di P.G., disciplinati dall'art. 349 c.p.p.. Questi ultimi, infatti,

vengono attuati solo a seguito di un reato e la loro funzione è proprio quella di contribuire alla repressione del reato, mediante l'identificazione del suo possibile autore e del potenziale testimone.

Viceversa, l'identificazione ed il fermo di identificazione di P.S. hanno finalità preventiva e si configurano come istituti giuridici finalizzati alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica. Per tale ragione,, la legge ne consente l'utilizzo pur in assenza di un reato.

Questa differenza teleologica si riverbera sulla disciplina che regola i due istituti giuridici di P.G. e di P.S. . In particolare, tali influenze si riscontrano con riferimento agli organi di polizia abilitati ad eseguirli, ai soggetti nei cui confronti è possibile attuarli e soprattutto ai presupposti richiesti dalla legge per la loro esecuzione.

2. Organi di polizia che possono eseguire l'identificazione ed il fermo di identificazione di P.S. .

L'art. 11 d.l. 59/78 attribuisce i poteri identificativi di

pubblica sicurezza, genericamente, agli “*ufficiali ed agenti di polizia*”, senza però specificare se si tratti di polizia giudiziaria, ovvero di ufficiali e/o agenti di pubblica di sicurezza.

Tuttavia, si è indotti a ritenere che la norma in esame faccia riferimento esclusivo alla polizia di sicurezza, perchè solo ad essa competono quelle funzioni di prevenzione cui, per l'appunto, sono preordinati i due istituti giuridici in esame (identificazione e fermo di identificazione di P.S.).

Mentre, com'è noto, alla polizia giudiziaria spettano solo funzioni di repressione e, per tale ragione, chi riveste solo tale qualità e non anche quella di pubblica sicurezza non può ricorrere all'identificazione e fermo di identificazione di P.S. .

3. Soggetti che possono essere identificati.

L'art. 11 d.l. 59/78 stabilisce che gli ufficiali e gli agenti (di P.S.) “...*possono accompagnare nei propri uffici chiunque richiama rifiuta di dichiarare le proprie generalità ...*”, ovvero **chiunque** rende dichiarazioni ovvero esibisce documenti sulla sua identità personale rispetto ai quali “... *ricorrono sufficienti indizi per ritenere la falsità...*”.

Secondo la formulazione letterale della norma in esame, l'identificazione e l'eventuale fermo di identificazione di P.S. possono essere eseguiti nei confronti di “**chiunque**”.

Tale circostanza rappresenta una sostanziale differenza rispetto a quanto previsto per l'identificazione ed il fermo di identificazione di P.G.. Questi ultimi, infatti, si giustificano solo per due categorie di soggetti: l'indagato ed il potenziale testimone (cfr. rivista n° 4/2021, pag.

17) .

Viceversa, l'identificazione ed il fermo di identificazione di P.S. possono essere espletati nei confronti di *quisque de populo*, cioè nei confronti di qualsiasi persona fisica, a prescindere dalla sua condizione di persona indagata, ovvero di testimone di un reato. Tale previsione normativa si giustifica per il fatto che la norma in esame ha come sua specifica finalità quella di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica.

Per meglio cogliere la genesi e la *ratio* del predetto art. 11, si fa rinvio alla monografia sull'identificazione e sul fermo di identificazione di P.G. e di P.S. che uscirà a breve e di cui si dirà meglio a conclusione della presente.

4. Presupposti per eseguire l'identificazione di P.S. .

Come appena detto, il citato art. 11 d.l. 59/78 stabilisce che gli organi di polizia possono eseguire il fermo di P.S. di “*chiunque, richiama, rifiuta di dichiarare le proprie generalità...*”, ovvero di chiunque abbia reso dichiarazioni o esibito documenti di identità rispetto ai quali ricorrono sufficienti indizi di falsità.

In particolare, la formulazione linguistica di questa norma rivela, sia pure implicitamente, che l'identificazione di P.S. è una fase presupposta, che necessariamente deve precedere il fermo di identificazione. In altre parole, l'interpretazione logico-sistematica dell'intero contesto normativo dettato dall'art. 11 d.l. 59/78 porta a concludere che, in via preventiva, deve essere eseguita l'identificazione della persona, mentre si potrà passare al fermo di identificazione di P.S. solo se la prima fase identificativa dovesse sortire risultati negativi.

Fatta questa preventiva considerazione, si pone la necessità di capire quale sia il presupposto di fatto o di diritto che rende legittima l'esecuzione dell'identificazione di P.S. .

In proposito, la norma in esame non dice nulla, pur se letta nella completezza sistematica del suo

dettato dispositivo. Infatti, come sorvola sulla fase dell'identificazione, dandola per presupposta, allo stesso modo non dice alcunchè sui presupposti che rendono legittima la sua esecuzione. Per tale ragione, se ne deve dedurre che il legislatore non ha previsto l'obbligo della ricorrenza di alcun specifico presupposto per giustificare l'esercizio del potere di identificazione da parte degli organi di polizia (di P.S.).

A differenza, invece, di quanto avviene per l'identificazione di P.G., che come già visto nel n° 4/2021 della nostra rivista, può essere eseguita solo dopo la perpetrazione di un reato (consumato o solo tentato) e, peraltro, solo nei confronti dell'indagato e del testimone.

5. Presupposti per eseguire il fermo di identificazione di P.S.

L'art. 11 stabilisce che gli organi di polizia attuano il fermo di identificazione di P.S. quando la persona, richiesta, “... *rifiuta di dichiarare le proprie generalità...*”, ovvero quando, “*ricorrono sufficienti indizi per ritenere la falsità delle dichiarazioni della persona richiesta sulla propria identità personale o dei documenti d'identità da essa esibiti*”.

La struttura normativa fissata dalla norma testè riportata porta a concludere che il fermo di identificazione di P.S. può essere eseguito legittimamente solo quando la precedente fase dell'identificazione non sia andata a buon fine. Ne consegue che i presupposti che legittimano l'esecuzione del fermo di identificazione di P.S., sostanzialmente, sono due:

- il rifiuto di farsi identificare;
- la dichiarazione di generalità ovvero l'esibizione di documenti identità rispetto ai quali sussistono sufficienti indizi per ritenere che possono essere falsi.

L'esame del primo presupposto non crea particolari problemi, perchè il rifiuto di farsi identificare costituisce un comportamento oggettivamente riscontrabile e, quindi, non è suscettibile di alcuna valutazione

soggettiva. In questo caso, è sufficiente che la polizia di sicurezza ne prenda atto e lo riporti sul verbale di identificazione.

Invece, la situazione si complica quando si cerca di capire quale sia il criterio che permette agli organi di polizia di sicurezza di riscontrare la ricorrenza di “*sufficienti indizi*”, atti a far ritenere la falsità delle dichiarazioni ovvero dei documenti di identità.

Ebbene, poichè la norma in esame fa riferimento agli “indizi” se deve dedurre che gli elementi che consentono di ritenere la falsità delle dichiarazioni e/o dei documenti di identificazione non devono, necessariamente, assurgere al grado di fonte di prova della falsità dichiaratoria o documentale, ma già il mero dubbio rende legittimo l'esercizio del potere di fermo di P.S. . Tuttavia, si deve trattare di un dubbio fondato su precisi elementi di fatto, concretamente evincibili dal caso di specie, e non su semplici congetture. Altrimenti, l'indizio non sarebbe ammantato dall'ulteriore attributo della “sufficienza” che invece viene espressamente richiesto dal citato art. 11 d.l. 59/8 per legittimare il fermo di identificazione di P.S. .

6. Le modalità procedurali di esecuzione del fermo di P.S. .

Le modalità procedurali di esecuzione del fermo di P.S., sostanzialmente, coincidono con quelle del fermo di identificazione di P.G., discostandosene solo per i tempi di durata e per l'espletamento dei rilievi segnaletici.

Pertanto, su tale specifico aspetto si rinvia *de plano* a quanto già esposto nel precedente n° 4/2021 della nostra rivista (pag. 17).

Le uniche differenze registrabili attengono alla durata temporale del fermo di identificazione di P.S. ed al fatto che l'art. 11 non prevede il ricorso ai rilievi segnaletici per la persona fermata.

Ed invero, nel fermo di P.S. la persona fermata può essere trattenuta per il tempo strettamente necessario alla sua identificazione e comunque questo tempo non

può eccedere la durata di 24 ore.

Tale circostanza ci permette di cogliere la differenza che si registra tra le due tipologie di fermo. Infatti, nel fermo di P.G. si riscontrano tre diversi termini, così distinti: tempo strettamente necessario all'identificazione; termine di 12 ore, che trova applicazione automatica; proroga delle 12 ore in 24 ore, purchè ciò avvenga in presenza di determinate circostanze e comunque previa comunicazione al P.M..

Mentre, nel fermo di P.S. i termini da rispettare sono solo due: il tempo strettamente necessario per l'identificazione e comunque un tempo non superiore alle 24 ore.

Quanto appena detto dimostra che il fermo di P.G. ha una durata temporale automatica di 12 ore che trova applicazione *ope legis*, cioè senza necessità di ricorrere al P.M. . Invece, nel fermo di P.S. la durata temporale automatica non è più riferita alle 12 ore, bensì al più lungo termine di 24 ore. Per comprendere meglio tale differenza di regolamentazione è necessario risalire alle motivazioni di emergenza che hanno portato il legislatore all'emanazione del predetto art. 11, motivazioni che vengono meglio studiate nel quaderno giuridico di imminente uscita, cui si fa meglio riferimento alla fine di questo stesso paragrafo

Per quanto attiene, invece, ai rilievi segnaletici, anche se l'art. 11 non li prevede, tuttavia, gli stessi possono essere egualmente eseguiti durante il fermo di identificazione di P.S. .

Infatti, in questo caso la norma di azione su cui si deve basare il ricorso a tali rilievi è rappresentata dall'art. 4 T.U.L.P.S. e dall'art. 7 reg. esec. del T.U.L.P.S..

L'art. 4 del T.U.L.P.S. stabilisce che l'Autorità di P.S. può ordinare di sottoporre a rilievi segnaletici le persone pericolose o sospette e le persone che rifiutino di farsi identificare, ovvero che non sono in grado di provare la loro identità. Mentre, l'art. 7 del correlativo regolamento di esecuzione specifica che i rilievi segnaletici cui fa riferimento l'art. 4 del T.U.L.P.S. consistono nei rilievi descrittivi, fotografici, dattiloscopici e antropometrici.

La natura giuridica di tali rilievi si discosta notevolmente da quella dei rilievi segnaletici previsti dall'art. 349 c.p.p. per il fermo di identificazione di P.G. .

Infatti, questi ultimi sono atti di polizia giudiziaria, mentre i rilievi previsti dall'art. 4 T.U.L.P.S. sono invece atti di natura amministrativa. Da ciò ne derivano importantissime conseguenze giuridiche in termini di impugnabilità e di imputazione soggettiva della responsabilità nel caso in cui dovessero essere eseguiti in assenza dei presupposti di legge.

Su tali specifici aspetti, come anche sull'intera materia dell'identificazione e del fermo di identificazione (sia di polizia giudiziaria che di pubblica sicurezza) si ritiene di poter rinviare il lettore allo specifico quaderno giuridico che la nostra casa editrice pubblicherà da qui a qualche giorno e che di certo sarà presentato al convegno di Montecatini Terme del prossimo 8 luglio.

La monografia, infatti, tratterà tutti gli argomenti che ineriscono all'identificazione ed al fermo di identificazione di P.G. e di P.S., approfondendoli sul piano dogmatico e pratico. Per facilitarne la lettura e l'utilizzo sul piano pratico, a conclusione di ogni argomento, è previsto uno schematico manuale pratico-operativo e la correlativa modulistica che potranno essere agevolmente utilizzati dagli operatori di polizia.

Un caro saluto e buon lavoro a tutti i colleghi.

Conclusioni.

Nel congedarci dal lettore, si spera che la lunghezza di questo scritto monografico sull'identificazione e sul fermo di identificazione sia stata, in qualche modo, compensata dal tentativo della sua chiarezza espositiva. Non sapendo se tale sforzo abbia raggiunto il suo intento, ci si rimette alla benevolenza del lettore.

In ogni caso, si spera di avere fornito un modesto contributo di aiuto a tutti i colleghi che quotidianamente si trovano ad affrontare le innumerevoli difficoltà lavorative.

Buon lavoro a tutti.



Servizio di ripristino post incidente servizio essenziale, servizio da esternalizzare

1. L'attività di pronto intervento per la sicurezza stradale e la tutela ambientale è attività primaria degli enti locali tanto da rientrare a pieno diritto nel novero dei servizi pubblici essenziali.

Ed infatti le normative di riferimento ne impongono l'erogazione in quanto individuata come una delle prestazioni indispensabili volte ad assicurare il rispetto di valori e di diritti costituzionalmente tutelati. Basti pensare che ai sensi degli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146 come modificati ed integrati dagli artt. 1 e 2 della legge 11 aprile 2000, n. 83 il servizio attinente alla rete stradale (ivi compreso lo sgombero delle nevi), idrica, fognaria e di depurazione, con ridotto numero di squadre di pronto intervento in reperibilità 24 ore su 24;), deve essere svolto anche in caso di astensione dal lavoro per sciopero in quanto indicato come servizio essenziale.

Ricollegandoci alla considerazione svolta dal legislatore si comprende come i valori costituzionali che entrano in gioco in riferimento al servizio in oggetto sono in primis il bene vita ed il bene salute.

Puntare al raggiungimento di una maggiore sicurezza stradale rappresenta un obiettivo così sensibile e così importante da essere avvertito non solo nell'ambito dei confini nazionali ma anche a livello internazionale. Tra il 2001 e il 2010 il numero delle vittime della strada nell'UE è diminuito del 43 %, quindi di un ulteriore 21 % tra il 2010 e il 2018. Nel 2018, tuttavia, sulle strade dell'UE hanno perso la vita ancora 25 100 persone e circa 135 000 sono rimaste gravemente ferite¹.

Nel documento di lavoro del giugno 2019 (Quadro dell'UE 2021-2030 per la sicurezza stradale - Prossime tappe verso l'obiettivo “zero vittime” (“Vision Zero”) la Commissione Europea ha riaffermato il principio della Vision Zero già tracciata nel 2011 con il libro bianco “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”, con l'obiettivo di ridurre i feriti gravi in

1 Commissione europea (4 aprile 2019), pubblicazione di statistiche preliminari sulla sicurezza stradale 2018: http://europa.eu/rapid/pressrelease_IP-19-1951_en.htm.

conseguenza di incidenti stradali in Europa.

La politica per la sicurezza stradale deve porre i cittadini al centro della sua azione, inducendoli a farsi carico della sicurezza propria e altrui. La politica per la sicurezza stradale dell'UE si prefigge di aumentare il livello della sicurezza stradale e garantire una mobilità sicura e rispettosa dell'ambiente per i cittadini di tutta Europa; essa dovrà favorire l'equità tra gli utenti della strada attraverso azioni mirate finalizzate al miglioramento della sicurezza degli utenti più vulnerabili².

Strettamente connesso al bene salute è la salvaguardia dell'ambiente che trova ingresso nella Costituzione proprio per il tramite dell'art. 32 della Costituzione (Tutela della salute) letto in combinato con l'art. 9 (sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica); il diritto ad un ambiente salubre si inquadra pertanto fra i diritti della personalità, collocandolo con il diritto alla salute tra i diritti fondamentali ed inviolabili dell'uomo, sostenendo altresì la compatibilità tra concezione del diritto soggettivo dell'ambiente e la concezione oggettiva del bene ambiente sotto il profilo dell'interesse generale della collettività³.

Il diritto ad un ambiente salubre ha subito un'ulteriore evoluzione attraendo anche le nuove esigenze di sostenibilità introdotte dall'Unione Europea.

La stessa Commissione Europea attribuisce alle autorità locali un ruolo fondamentale nel passaggio al nuovo modello di Sviluppo Sostenibile, e al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di riduzione dell'inquinamento fissati dal Green Deal Europeo.

2 Bruxelles, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale: orientamenti 2011-2020 per la sicurezza stradale Bruxelles, COM(2010) 389/3.

3 L'ambiente nella Costituzione italiana tra presente e futuro dopo la bocciatura del referendum costituzionale di Cristian Rovito <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/ambiente-costituzione-italiana-presente-futuro-bocciatura-referendum-costituzionale/>.

L'integrazione tra le politiche ambientali, lo sviluppo economico e sociale richiedono l'individuazione di azioni e strumenti atte a tutelare l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale del territorio nell'ottica dello sviluppo sostenibile.

D'altronde la politica dell'Unione in materia di ambiente si fonda sui principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione alla fonte dei danni causati dall'inquinamento, nonché sul principio «chi inquina paga»⁴.

La sostenibilità di un territorio si misura anche nel livello di capacità che questo ha nel ridurre l'impatto dei rifiuti e nella competenza di reintegrare l'ambiente e più in generale nel grado di resilienza rispetto ad eventi dannosi che generano rifiuti ed inquinamento.

La circolazione stradale ed in particolare i sinistri stradali hanno un impatto considerevole sulla strategia descritta, in quanto considerata una delle attività antropiche più deleterie. Ragionando in termini economici, un recente studio ha stimato che, se si considera solo l'aspetto economico, gli incidenti stradali nell'UE hanno un costo annuale di circa 280 miliardi di EUR, equivalente al 2 % circa del PIL⁵.

In questo contesto si inserisce il servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale e di reintegrazione delle matrici ambientali compromesse dagli incidenti stradali.

Il servizio si estrinseca non solo nel recupero dei rifiuti urbani solidi ma anche nell'attività di bonifica delle matrici ambientali insidiate in primis dai liquidi di gestione dei veicoli risultati dispersi a seguito delle collisioni.

Il servizio permette di abbattere le percentuali di liquidi inquinanti e di detriti solidi rilasciati sul territorio da considerarsi come categorie di rifiuti urbani, seguendo la classificazione dettata dall'art. 183 lettera c) e d) del D.lgs.2006 per la quale sono rifiuti urbani i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade o i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua.

In via di prima approssimazione rileviamo “rifiuti stradali evidenti” (lamierati, frammenti di vetro, strutture

4 Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-general-e-quadro-di-riferimento>.

5 Commissione europea (2019), Handbook on the External Costs of Transport [Manuale sui costi esterni dei trasporti] (https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable/studies/sustainable_it).

plastiche, tessuti, gomme) e “rifiuti stradali evanescenti” (per lo più liquidi: lubrificanti, carburanti, refrigeranti) che si distinguono anche in base alla sorte: i primi vanno ad integrare l' “arredo” degli spazi adiacenti al piano viabile dopo essere stati rimossi dal punto dell'incidente, gli altri rimangono sul fondo stradale in attesa di una dispersione apparente favorita dai transiti veicolari e dalle precipitazioni atmosferiche⁶.

Dalla breve disamina svolta e dai valori ed interessi collettivi coinvolti agevolmente si comprende la connotazione di servizio di pubblica utilità del servizio di ripristino post-incidente ed in quanto tale deve rispondere a determinati caratteri propri di ogni servizio essenziale: la doverosità, la continuità, la parità di trattamento, l'universalità ed economicità.

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 servizi⁷.

Orientamento in parte preceduto e poi confortato dalla giurisprudenza amministrativa⁸ 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.l.s. 50/2016, si contraddistinguono per la necessità che l'operatore economico finanzia 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'ope-

6 Un problema ambientale spesso sottovalutato. I rifiuti da incidente stradale: fonte silente di inquinamento ambientale diffuso e di pregiudizio alla sicurezza stradale-A cura del Dott. Maurizio Santoloci* e del Dott. Francesco Falcicola https://www.asaps.it/29980un_problema_ambientale_spesso_sottovalutato_i_rifiuti_da_incidente_stradale_font.html.

7 Con Deliberazione n. 64 Adunanza del 27 giugno 2012 l'Autorità ha ritenuto che l'affidamento del servizio di ripristino post incidente può correttamente inquadarsi 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.).

8 Cfr. tra le ultime: Tar Toscana sentenza n. 6780 del 20 dicembre 2010 e Tar Puglia sentenza n. 368 del 21 febbraio 2012.

ratore 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 danneggiati 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 carico⁹.

Dal punto di vista del diritto sostanziale l'utilità pubblica, o forse sarebbe meglio dire, la necessità 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 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

⁹ 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 discrimen 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").

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 tipizzare 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 o lo spargimento di materie viscidie 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.

2. Pertanto gli enti locali dovrebbero garantire l'esecuzione del servizio in modo da non permetterne l'interruzione arbitraria. Ne consegue che gli stessi dovrebbero dotarsi di un piano di reperibilità al fine di garantire il servizio anche in fasce orarie non previste negli ordinari piani di turnazione del personale.

Ciò comporta uno spiegamento di forze economiche notevole, visto che il servizio necessita di squadre di intervento reperibili h24, di professionalità dotate di competenze specifiche difficilmente rinvenibili nell'ambito dell'organigramma di ogni ente, di un numero di mezzi adeguato alla copertura del territorio di riferimento dotati di strumentazione altamente specializzata.

Ma il servizio necessita anche dei seguenti ineludibili fattori:

- disponibilità di una centrale operativa che risponda a numero verde attivo in h24 per 365 giorni l'anno;
- 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;
- 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;
- utilizzo di strumentazione tecnologica complessa e di mezzi e prodotti ad impatto ambientale zero;
- 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).

È evidente come la pubblica amministrazione, che quotidianamente è costretta a far fronte a difficoltà

dovute a situazioni come il blocco delle assunzioni e le perdite in bilancio, al fine di tutelare la collettività con la predisposizione di servizi professionali, si trovi di fronte ad una scelta obbligata, ovvero: affidare direttamente o indirettamente ad un privato il soddisfacimento del bisogno riconosciuto dall'ente stesso o provvedere in autonomia attraverso l'affidamento in house.

3. Il modello dell'affidamento *in house* per la gestione dei servizi pubblici locali è stato introdotto nell'ordinamento interno dall'art. 113, T.U.E.L., come modificato dall'art. 14 D.L. n. 269/03, convertito nella L. n. 326/03. Nel dettaglio, l'art. 113, comma 5, lett. c), T.U.E.L., ha espressamente stabilito che l'erogazione del servizio pubblico locale può avvenire attraverso il conferimento della titolarità del servizio «a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.».

Il testo della norma citata, nel chiaro intento legislativo di rimanere coerente con i principi comunitari, riproduce fedelmente le coordinate indicate proprio dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di *in house providing*.

La locuzione "*in house providing*" è utilizzata per designare quelle ipotesi nelle quali la pubblica amministrazione decide di ricorrere all'autoproduzione di beni, servizi e lavori, anziché rivolgersi al mercato rispettando procedure di evidenza pubblica (c.d. esternalizzazione, *contracting out* o *outsourcing*).

L'espressione *in house providing* è comparsa per la prima volta in sede comunitaria nel Libro Bianco sugli appalti del 1998, ma la prima definizione dell'istituto è stata fornita dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee con la storica sentenza "*Teckal*".

Con la richiamata pronuncia, il Giudice comunitario ha stabilito un principio fondamentale in relazione alla necessità dell'espletamento di una procedura di evidenza pubblica in materia di appalti pubblici. In particolare, è stato evidenziato che la regola dell'evidenza pubblica può essere derogata, in via del tutto eccezionale, solo in presenza di due requisiti cumulativi: da una parte, si è detto che l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare nei confronti della società contraente un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; da un'altra parte, tale società contraente deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'amministrazione o con le amministrazioni aggiudicatrici che la controllano.

Dopo la sentenza Teckal, emanata in riferimento ai soli appalti pubblici di servizi (di cui alla direttiva 93/36/CEE), la Corte di Giustizia ha applicato questa giurisprudenza a tutti gli appalti pubblici, nonché ai casi che non rientrano nell'ambito di applicazione di nessuna delle direttive in materia di aggiudicazione di appalti pubblici¹⁰.

L'art. 113, comma 5, lettera c), T.U.E.L., ha esplicitamente applicato i cosiddetti "criteri Teckal" alla materia della gestione dei servizi pubblici locali.

Assumono quindi una valenza predominante nell'ambito dell'house providing i fattori del controllo analogo e della prevalenza del servizio reso in favore dell'Ente che esercita il controllo.

Sussiste un controllo analogo quando l'entità di cui trattasi è assoggettata a un controllo che consente all'amministrazione aggiudicatrice di influenzare le decisioni dell'entità medesima in modo determinante in ordine sia agli obiettivi strategici sia alle decisioni importanti di tale entità; in altri termini, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di esercitare sull'ente strumentale un controllo strutturale, funzionale ed effettivo.

D'altra parte, analizzando il fattore relativo alla destinazione dell'attività svolta dal soggetto affidatario (c.d. dedizione), in linea generale si potrebbe sintetizzare il tutto affermando che la società in house deve svolgere le sue attività soprattutto per l'ente pubblico che la controlla. Può svolgere attività per altri solo per meno del 20%. Ciò significa che deve indirizzare i suoi servizi all'ente controllante, per più dell'80%.

Fondamentalmente questi sono anche i fattori che distinguono le società in house rispetto alle società che generalmente vengono classificate come "partecipate".

Quindi non solo c'è un rapporto molto stretto tra società controllante e società in house, ma addirittura si può dire che la società in house è una *longa manus* dell'ente controllante e la finalità pubblica è predominante o esclusiva. Le società partecipate invece, hanno sempre capitale sociale che appartiene a uno o più enti pubblici, ma rimangono pur sempre enti di natura privata, dove il modello organizzativo è il risultato di un compromesso tra interessi pubblici e privati.

Sul punto è comunque importante ribadire che, anche le società in house providing, sono oggi qualificate come enti di diritto privato, dove comunque, l'interesse pubblico ha una valenza prevalente, proprio in virtù della natura stessa dell'ente che sostanzialmente è una società esterna di diritto privato ma che esercita attività a fini

¹⁰ Vedasi Daniele Giannini, AFFIDAMENTO_IN_HOUSE_PER_LA_GESTIONE_DEI_SERVIZI_PUBBLICI_LOCALI.

pubblici¹¹. La società in house quindi è una sorta di ibrido e la natura giuridica delle società in house rimane tuttora uno degli argomenti più discussi e controversi della giurisprudenza.

4. Diversamente la scelta del soggetto esterno richiede una procedura concorrenziale, che, nel rispetto delle regole che disciplinano i processi di acquisto nella Pubblica Amministrazione, può desumere, in relazione al valore del servizio, l'attivazione dell'iter giuridico dell' evidenza pubblica.

La normativa di riferimento è quella dettata dal d.lgs. 50/2016 (codice degli appalti) che all'art. 36 scandisce i passaggi per l'affidamento sotto soglia anche per come integrato, in base alla normativa transitoria adottata fino al 31 dicembre 2021 d.l. 76/2020 (decreto semplificazioni) e che all'art. 60 riporta la procedura ordinaria. Proprio questa strada consente all'ente di conseguire l'economicità del servizio avviando, tra le altre, alle carenze di personale e di bilancio, in termini di voci relative all'indennità di reperibilità e di tariffa oraria straordinaria da riconoscere ai propri dipendenti.

Attraverso questa partnership, in una prospettiva di medio termine, l'amministrazione pubblica si impone come centro di acquisto responsabile della verifica di qualità delle prestazioni, del controllo strategico e della valutazione delle performance, nel riconoscimento della autonomia imprenditoriale del fornitore in merito alla individuazione delle modalità più opportune di offerta e di introduzione di innovazioni.

Nei processi di esternalizzazione l'amministrazione pubblica deve acquistare livelli di qualità e di costo del servizio con un deciso orientamento al risultato finale ed alla governance dell'intero processo¹².

L'ottimizzazione del risultato si ottiene immediatamente per il fatto che il servizio di intervento di ripristino delle condizioni stradali post incidente viene affidato a costo zero per la collettività, senza alcuna previsione di

¹¹ Vedasi TAR Abruzzo (Sez. Pescara, sentenza n. 1017/2018). Il giudice ha confermato la natura giuridica di impresa privata delle società in house e Consiglio di Stato (Sez. V, sentenza n. 3033/2017). Anche in questo caso i giudizi hanno sottolineato che, sebbene le società siano dei rami, delle articolazioni della pubblica amministrazione, esse rimangono a tutti gli effetti delle società di diritto privato. Anche se è partecipata al 100% da enti pubblici, rimane sempre una società di diritto privato (spesso si tratta di spa).

¹² GUIDA ALL'ESTERNALIZZAZIONE DI SERVIZI E ATTIVITÀ STRUMENTALI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Guid/Guida_Esternalizzazioni_FunzionePubb.pdf.

spesa per l'ente; il privato concessionario non avrà alcuna necessità di contrattare un indennizzo per l'attività prestata con l'ente committente ma avrà l'interesse della gestione funzionale e dello sfruttamento economico del servizio, andando a richiedere il costo dei singoli interventi alle compagnie assicurative garanti il soggetto civilmente responsabile della causazione del sinistro. In questo modo oltre a rendere efficiente l'intervento eseguito in situazione di emergenza, l'ente riesce a sollevarsi di un ulteriore passaggio rappresentato dalla richiesta e gestione del risarcimento danni; quest'ultimo aspetto è di fondamentale importanza soprattutto per gli enti comunali di esigue dimensioni la cui dotazione di personale risulta spesso insufficiente a fronteggiare le ordinarie incombenze gestionali.

Ulteriore fondamentale vantaggio che l'ente gestore o proprietario della rete stradale ha nella esternalizzazione del servizio risiede nella eliminazione del rischio del verificarsi di ulteriori incidenti stradali nei punti dove già si è verificato un altro incidente ma non si è provveduto a eliminare le conseguenze del primo incidente in termini di sicurezza stradale.

La principale norma applicabile è quella del Codice civile che riguarda il danno derivante da cose in custodia (art.2051 c.c.). La cattiva manutenzione di un tratto stradale si traduce in un fatto illecito, che fa sorgere la responsabilità per danni in capo al proprietario o al gestore tenuti a provvedere.

Inoltre come previsto dal Titolo II del decreto legislativo del 30 aprile 1992 n. 285 e s.m. e i. (Nuovo Codice della strada) e in particolare dall'art. 14, che disciplina la responsabilità dell'ente proprietario, in particolare riguardo alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, l'ente deve provvedere a ripristinare, nel minor tempo possibile, le condizioni di viabilità e sicurezza dell'area interessata anche da incidenti, nonché assicurare il ripristino dello stato dei luoghi così come disposto dall'art. 211 del medesimo Decreto.

Nello specifico si consideri che lo sversamento di rifiuti liquidi sul piano viabile compromette il coefficiente di aderenza in modo rilevante soprattutto quando il fondo è bagnato.

Non a caso il 7% circa dei sinistri stradali con morti e feriti, avviene in quegli stessi luoghi dove si sono verificati in precedenza incidenti stradali, a causa del non corretto ripristino delle condizioni di sicurezza della sede stradale, compromessa dalla permanenza di rifiuti non apparenti e, quindi, tali da concretizzare gli estremi di quella nozione di "insidia o trabocchetto" delineata dalla giurisprudenza che esclude la responsabilità in capo al conducente che incorra in un evento infortu-

nistico per effetto dell'emergenza di un fatto impreveduto ed imprevedibile, come appunto non può che essere la repentina riduzione del coefficiente di aderenza di un settore stradale a causa della presenza di liquidi oleosi miscelati con l'acqua piovana o che, peggio, in presenza di asfalto drenante, si insidiano nei vuoti del piano viabile per poi riemergere in superficie sospinti dall'acqua piovana per effetto del differente peso specifico¹³.

Concedendo la gestione del servizio ad aziende private specializzate, l'ente si esonera da questa fattispecie di responsabilità prevedendo in capo al concessionario la predisposizione di una copertura assicurativa per responsabilità civile verso terzi per tutti quegli incidenti stradali che vedono protagonisti gli utenti della strada che ricevono un danno durante la fase della circolazione dinamica, dalla presenza di improvvise buche o dislivelli e/o liquidi, spesso conseguenza di precedenti incidenti stradali e incautamente non rimossi o protetti, presenti sulla sede stradale; in tal modo la pubblica amministrazione viene manlevata dalla responsabilità rientrante nella casistica descritta.

Ulteriore vantaggio economico collegato all'affidamento del servizio riguarda la possibilità per l'ente di inserire nella contrattazione non solo gli interventi per i quali l'azienda concessionaria è certa di recuperare il costo in quanto i responsabili dei sinistri sono individuati ma anche gli interventi relativi a sinistri per i quali non è possibile accertare il soggetto che ha determinato l'evento con conseguente impossibilità di rivolgere la richiesta di pagamento alla compagnia assicurativa di riferimento.

Tutte queste considerazioni contribuiscono a formare il pieno convincimento circa l'economicità rispetto alla scelta dell'esternalizzazione del servizio.

La procedura di scelta, come rilevato in precedenza, deve avere come punto di arrivo quello di garantire standard qualitativi elevati del servizio; quindi nella scelta dell'interlocutore privato l'ente dovrà essere guidato da criteri oggettivi di valutazione che vengono innanzitutto individuati nel possesso di determinate certificazioni di qualità inerenti al servizio da svolgere.

Tali certificazioni sono indispensabili per l'azienda che voglia dare all'esterno un'immagine di affidabilità, sicurezza e garanzia relativamente all'attività svolta e ai prodotti utilizzati.

Dette certificazioni attestano la qualità di una azienda, la capacità di un'organizzazione di soddisfare richieste o aspettative espresse dagli stakeholders coinvolti.

La certificazione può essere obbligatoria, regolamentata o volontaria.

La certificazione obbligatoria riguarda i prodotti che ri-

¹³ Santoloci/Falciola, Dirittoambiente http://dirittoambiente.net/file/rifiuti_articoli_711.pdf.

entrano in specifiche direttive comunitarie le quali forniscono i requisiti minimi per la sicurezza dei lavoratori, dei consumatori e per la tutela dell'ambiente.

La certificazione regolamentata è quella che fa riferimento a leggi nazionali o regolamenti comunitari.

La decisione di aderire o meno a questa certificazione è facoltativa da parte dell'azienda, ma una volta effettuata la scelta non si può derogare dalla normativa pubblica prevista.

Si parla, invece, di certificazione volontaria quando non solo vi è una libera adesione alla certificazione, ma le stesse regole - norme tecniche - sono di derivazione privatistica.

Le certificazioni volontarie di qualità sono quindi dei percorsi che si affiancano ai requisiti cogenti e che le aziende decidono di intraprendere, può riguardare il prodotto, il personale ed Sistema di Gestione per la Qualità.

La certificazione del sistema di gestione della qualità, quindi, attesta che l'azienda cui è rilasciata è in grado svolgere un insieme di attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo la propria organizzazione con riferimento sia alla qualità del servizio fornito, sia all'efficacia dei processi di erogazione attivati a monte del servizio stesso. I requisiti relativi ai processi, all'organizzazione ed alle procedure che un'azienda deve attivare per la realizzazione di un sistema di gestione della qualità sono definiti nelle norme della serie ISO¹⁴.

In particolare per lo svolgimento del servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale post incidente le certificazioni generalmente richieste sono:

- la certificazione di qualità UNI EN ISO 9001:2015 che definisce i requisiti di un ottimo sistema di gestione organizzativa del processo produttivo e della sua efficacia;
- la certificazione di qualità UNI EN ISO 14001:2015 che comprova un'adeguata gestione e controllo degli impianti ambientali della propria attività in riferimento alla sostenibilità e alla sicurezza e alla salute dei lavoratori;
- la certificazione di qualità UNI EN ISO 18295-1:2017 che definisce i requisiti di un eccellente coordinamento della Centrale Operativa nella gestione di qualsiasi emergenza legata all'incidentalità;
- la certificazione di qualità UNI ISO 45001:2018 che definisce i requisiti per un sistema di gestione della Salute e della Sicurezza del Lavoro;
- la certificazione di qualità UNI ISO 39001:2016 che definisce i requisiti per un sistema di gestione per la Sicurezza Stradale.

¹⁴ Il sistema di certificazione http://images.at.camcom.gov.it/f/Varie/ab/abc_capitolo6.pdf.

Altro requisito indispensabile da prevedere per una corretta esecuzione del servizio e che rientra nei vantaggi connessi alla riduzione della spesa di manutenzione stradale oltre che di tutela ambientale riguardano i prodotti impiegati per il trattamento della sezione di manto stradale interessata dalla dispersione di liquidi inquinanti.

Tali prodotti devono rispondere a coefficienti di eco-compatibilità certificati che comportano il duplice effetto positivo della tutela ambientale nonché quello del mantenimento dell'aderenza del fondo stradale.

Spesso infatti l'utilizzo di materiale assorbente per la rimozione dei liquidi inquinanti provoca la fessurazione della sede stradale dando l'avvio alla formazione di buche, e comunque di perdita di grip dell'asfalto, elemento questo che aumenta la pericolosità per gli utenti della strada ai successivi passaggi.

Prevedendo l'obbligo dell'utilizzo di prodotti rispondenti ai menzionati requisiti si tutela innanzitutto la conformazione della pavimentazione stradale evitando qualsiasi azione di sfregamento e di calore senza danneggiare l'asfalto, inoltre si va a debellare la sostanza idrocarburo che va a penetrare nelle intersezioni dell'asfalto. Tali prodotti garantiscono un adeguato coefficiente di attrito tra gomma e asfalto, non provocano deterioramento dell'asfalto, riducono il rischio di incendio ed esplosione incapsulando le particelle oleose.

5. Solo analizzando questi primi aspetti si comprendono i benefici della concessione al privato di questa attività:

- la riduzione dei costi ed il vantaggio economico conseguibile a fronte dell'affidamento ad un soggetto esterno caratterizzato da una maggiore specializzazione (economie di scala e conoscenza);
- l'innalzamento della qualità dei servizi, che può indurre, anche a parità di costo, a preferire l'attribuzione di segmenti di attività a ditte private che garantiscano più elevati standard di performance;
- la possibilità di ovviare alla carenza di alcune professionalità, che indica il divario tra professionalità richieste e competenze offerte anche a seguito dello sviluppo di adeguate politiche di utilizzo delle risorse umane;
- l'attenuazione delle logiche burocratiche e l'alleggerimento della amministrazione pubblica;
- la gestione dei servizi da parte di fornitori esterni avviene all'interno di assetti organizzativi e gestionali più agili e flessibili e meno burocratici.

Peraltro a queste condizioni anche il legislatore nazionale incentiva il ricorso all'esternalizzazione.

L'art. 29 della legge 28 dicembre 2001, n° 448 (legge finanziaria 2002), che dà alle "pubbliche amministrazioni

di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato" la facoltà di ricorrere a questa strategia a fini di contenimento di costi, secondo diverse modalità operative, si inserisce all'interno di un percorso normativo volto alla modernizzazione delle amministrazioni, attraverso l'ampliamento delle esperienze di partnership tra pubblico e privato.

Processo prodromico alla decisione circa l'esternalizzazione di un determinato servizio e nel caso che ci riguarda dell'attività di pronto intervento post-incidente sarà veicolata dall'incrocio di una serie di valutazioni, tecnica, economica, giuridica e gestionale.

Tale valutazione determinerà la convenienza tra l'affidamento a terzi soggetti che possano eseguire in maniera professionale e continuativa l'attività rispetto alla gestione interna dello stesso servizio.

Una volta effettuata questa analisi altrettanto importante sarà la predisposizione del capitolato riguardo all'elenco delle caratteristiche tese ad individuare l'interlocutore concessionario. In particolare la sua affidabilità economica e professionale, le certificazioni di qualità, le modalità di erogazione dei servizi, l'organizzazione, i processi di controllo; ma anche e soprattutto la previsione di servizi aggiuntivi all'attività principale, strettamente legati alla tutela della circolazione stradale e alla tutela dell'ambiente.

Proprio quest'ultimo aspetto consente all'ente comunale di soddisfare ulteriori fabbisogni a favore della collettività, servizi che altrimenti dovrebbero essere forniti con dispendio di risorse economiche e di forza lavoro interne all'ente stesso.

Le attività che possono arricchire l'offerta dell'aspirante concessionario possono essere molteplici e come detto differenziarsi dal tipo di necessità che la pubblica amministrazione evidenzia:

- sensibilizzazione della popolazione: progetti sociali e culturali sulla sicurezza stradale e sulla tutela ambientale;
 - supporto delle autorità presenti sul territorio, ed in particolare del servizio della protezione civile in caso di manifestazioni o emergenze;
 - pattugliamento della rete stradale e attività di segnalazione e messa in sicurezza in caso situazioni di pericolo;
 - formazione continua del personale pubblico: promozione di convegni di approfondimento destinati al personale dell'ente dedicato alla sorveglianza stradale;
- Questi sono solo alcuni degli esempi che possono rientrare nel ventaglio di servizi aggiuntivi senza nessun costo per i cittadini e lascia spazio anche alle capacità

di ricerca e sviluppo dei privati, i quali, posti in concorrenza tra loro, sono incentivati a spingere il settore dedicato alla innovazione proprio per aumentare l'appetibilità della loro offerta.

6. Il presente elaborato tuttavia non ha la presunzione di addivenire con certezza ad una conclusione che possa privilegiare la scelta volta verso la gestione interna del servizio o verso l'esternalizzazione.

Vi sono esempi di eccellenza in entrambi i casi.

Ma se da un lato è vero che anche l'amministrazione attraverso l'adozione di modelli interni può raggiungere obiettivi soddisfacenti, dall'altro resta difficile, proiettare la suddetta previsione nell'ambito del servizio analizzato.

Ed infatti all'orizzonte non si pongono esempi di eccellenza del servizio attraverso la gestione di società in house o comunque partecipate.

Il mercato è quasi completamente gestito da soggetti di diritto privato che sono svincolate dal controllo dell'amministrazione.

Certo, il controllo sull'andamento del servizio resta esercitato dall'Ente proprietario della strada, ma il fatto stesso che comuni e province prediligano l'individuazione dell'operatore economico cui affidare il servizio attraverso il ricorso a procedure negoziate, aperte e sempre più spesso con l'ausilio di affidamenti diretti, inducono a considerare con un elevato indice di probabilità la scelta dell'esternalizzazione quale via più pratica e garantistica della tutela dei valori sussunti nell'affidamento.

A soccorrere non è il semplice dato statistico ma è soprattutto l'esperienza concreta.

Come detto ad elevare il servizio non è semplicemente la qualità con il quale lo stesso viene ad essere espletato o il raggiungimento di obiettivi prefissati, quanto piuttosto l'impegno etico assunto dal concessionario nell'ottica di un'equa redistribuzione delle risorse in favore della collettività.

Prendendo come parametro di riferimento la società 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 *governance* 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 emergenze¹⁵, di offrire eventi formativi in tema di sicurezza, di reinvestire parte delle risorse in servizi migliorativi a costo zero in favore della cittadinanza e degli enti stessi, di investire nella formazione e nei giovani attraverso protocolli collaborativi con le Università, demarcano la differenza tra una realtà statica ed una realtà dinamica.

In conclusione, un adeguato impiego delle politiche di esternalizzazione, finalizzato a rendere realmente competitiva l'amministrazione che se ne avvale, poggia su una buona base contrattuale. Quest'ultima è, infatti, il punto di arrivo di corrette scelte manageriali su costi e benefici e, a un tempo, il punto di partenza di un sistema efficiente di controlli e verifiche, volti ad accertare nel tempo utilità e funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati. Questo punto di arrivo è perfettamente centrato con la scelta di concedere il servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale post incidente ad aziende private, in quanto come sottolineato in più punti, viene soddisfatta la prospettiva di conseguimento di economicità di medio periodo e di rafforzamento della capacità competitiva ed operativo-gestionale dell'amministrazione pubblica interessata.

¹⁵ PISSTA ha prestato il proprio supporto alla Protezione Civile in concomitanza degli eventi sismici che hanno colpito il Centro Italia nel 2016-2017. Ha prestato le proprie risorse in favore di numerosi enti per le operazioni di sanificazione in concomitanza della diffusione dell'emergenza epidemiologica da COVID 19.

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.

L'accertamento delle violazioni amministrative senza rispetto della privacy

PREMESSA

La patologia dell'atto amministrativo è un'espressione che utilizza un termine medico in ambito giuridico per indicare, nel caso di specie del diritto amministrativo, le difformità dell'atto rispetto al paradigma normativo di riferimento che possono determinare, a seconda dei casi e della gravità, conseguenze che vanno dalla irregolarità sanabile sino alla nullità assoluta.

Sino alla riforma introdotta dalla legge 11 febbraio 2005 n.15, *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*¹, si riteneva che l'atto amministrativo non potesse mai essere nullo ma al massimo annullabile con accertamento giudiziale nei casi di incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge.

Tralasciando le questioni sulle due fattispecie e l'approfondimento della differenziazione tra nullità e annullabilità dell'atto amministrativo, in questa sede ci si vuole concentrare sulla validità dell'atto amministrativo e, nel caso specifico, del verbale di accertamento delle violazioni amministrative ai sensi della disciplina generale della Legge 24 novembre 1981 n.689, *Modifiche al sistema penale*, e della disciplina speciale prevista dagli art.195-205 del Decreto Legislativo 30 aprile 1992 n. 285, *Nuovo codice della strada*, nei casi in cui sia violata la vigente normativa sulla privacy.

Contemporaneamente si vuole riflettere sulla sopravvivenza dell'intero procedimento di accertamento dell'infrazione amministrativa, nei casi in cui esso non sia conforme agli obblighi previsti dalle norme europee in materia di tutela dei dati personali, e subordinatamente, laddove si ritenga che le violazioni lo vizino,

¹ Legge 11 febbraio 2005 n.15, art.14: «1. Dopo l'articolo 21 della legge 7 agosto 1990 n. 241 è inserito il seguente capo: "CAPO IV-bis EFFICACIA ED INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. REVOCA E RECESSO...omissis..».

se vi siano possibilità per interventi in sanatoria.

LE CONDIZIONI DI NULLITÀ E ANNULLABILITÀ DI UN ATTO AMMINISTRATIVO

L'istituto della nullità del provvedimento amministrativo è disciplinato dall'art.21-septies della legge 241/1990, introdotto dalla citata Legge 15/2005, che stabilisce come criteri per verificarsi²:

1. Difetto assoluto di attribuzione.
2. Violazione o elusione del giudicato.
3. Altri casi in cui la legge ne preveda espressamente la nullità.

La tassatività dei casi indicati e la chiara formulazione della fattispecie rende la violazione di norme di legge non sufficiente a far scaturire le conseguenze di quest'articolo.

L'art.21-octies della legge 241/1990, introdotto dalla già citata Legge 15/2005, ha ribadito il quadro normativo consolidato (art.22 del Regio Decreto 17 agosto 1907 n.638, art.5 del Regio Decreto 30 dicembre 1923 n.2840, art.26 Regio Decreto 26 giugno 1924 n.1054, art.2 Legge 6 dicembre 1971 n.1034) dei tradizionali vizi che da sempre determinano le condizioni di annullabilità dell'atto amministrativo e precisamente³:

1. Violazione di legge.
2. Eccesso di potere.
3. Incompetenza.

² Legge 7 agosto 1990, n.241, art.21-septies (Nullità del provvedimento) «1. È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali che è viziato da difetto assoluto di attribuzione che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge».

³ Legge 7 agosto 1990, n.241, art.21-octies (Annullabilità del provvedimento) «1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.».

Considerato che il Regolamento UE 2016/679 approvato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 27 aprile 2016, Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati, noto anche con la denominazione anglosassone Data General Protection Regulation, da cui l'acronimo DGPR, non esclude dalla sua applicazione l'attività amministrativa svolta dalle forze di polizia⁴ e previste come tali dalle leggi nazionali (DGPR art.1 c.2)⁵, il mancato rispetto di tutte le norme, le procedure, formali e sostanziali, e degli adempimenti previsti in materia di privacy da parte dei corpi e organi di polizia costituisce indiscutibilmente uno dei casi di violazione di legge previsti come condizione di annullabilità dell'atto amministrativo.

LE ATTIVITÀ DI POLIZIA SOGGETTE ALLE NORME SULLA PRIVACY

Il Regolamento UE 2016/679, tutela i dati personali delle persone fisiche (DGPR art.1 c.1)⁶ soggetti a trattamento, così come definiti dalla stessa normativa (DGPR art.1 c.2)⁷, com'è il procedimento amministrati-

4 Si veda al proposito: M.Mancini, *L'applicazione della disciplina sulla privacy all'attività di polizia*. Su <https://www.unione.poliziale.italiana.it/2020-3/>.

5 Regolamento UE 2016/679 art.1 c.2: « 2. Il presente regolamento non si applica ai trattamenti di dati personali: a) effettuati per autorità che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione; b) effettuati dagli Stati membri nell'esercizio di autorità che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V capo 2 TUE; c) effettuati da una persona fisica per l'esercizio di autorità a carattere esclusivamente personale o domestico; d) effettuati dalle autorità competenti a fini di prevenzione indagine accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali incluse la salvaguardia contro minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse.»

6 Regolamento UE 2016/679 art.4 c.1: «1. «dato personale»: qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato») si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata direttamente o indirettamente con particolare riferimento a un identificativo come il nome un numero di identificazione dati relativi all'ubicazione un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica fisiologica genetica psichica economica culturale o sociale;»

7 Regolamento UE 2016/679 art.4 c.2: « 2. «trattamento»: qualsiasi operazione o insieme di operazioni compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali come la raccolta la registrazione l'organizzazione la strutturazione la conservazione l'adattamento o la modifica l'estrazione la consultazione l'uso la comunicazione mediante trasmissione diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione il raffronto o l'interconnessione la limitazione la cancellazione o la distru-

vo di accertamento delle violazioni amministrative che richiede la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento, la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso la comunicazione mediante trasmissione, la cancellazione o la distruzione dei dati personali del trasgressore e dell'obligato in solido.

Tutte queste attività rendono obbligatorio il rispetto integrale di tutte le disposizioni in materia di privacy sin dal verbale di accertamento di accertamento della violazione amministrativa elevato, ad esempio, nei casi di:

- violazione alle norme del Codice della strada;
- violazione alle norme in materia commerciale;
- violazione alle norme amministrative in materia urbanistica/edilizia;
- violazione alle norme amministrative in materia ambientale;
- violazione alle norme amministrative in materia ittica/venatoria.

A ben vedere tutte le attività di polizia sono ricomprese nel campo di applicazione delle norme sulla privacy previste dal DGPR Regolamento UE 2016/679 esclude dall'applicazione della normativa sulla privacy solo alcune delle attività svolte dalle forze di polizia (DGPR art.1 c.2)⁸ e tassativamente previste e tra esse non rientra alcuna delle attività di accertamento delle violazioni amministrative, essendo escluso solamente le attività e i procedimenti di:

- polizia giudiziaria (DGPR art.1 c.2 lettera d);
- Interpol svolta al di fuori dell'Unione europea (DGPR art.1 c.2 lettera a).
- pubblica sicurezza pubblica (DGPR art.1 c.2 lettera d).

zione;»

8 Regolamento UE 2016/679 art.1 c.2: « 2. Il presente regolamento non si applica ai trattamenti di dati personali: a) effettuati per autorità che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione; b) effettuati dagli Stati membri nell'esercizio di autorità che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V capo 2 TUE; c) effettuati da una persona fisica per l'esercizio di autorità a carattere esclusivamente personale o domestico; d) effettuati dalle autorità competenti a fini di prevenzione indagine accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali incluse la salvaguardia contro minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse.»

Le norme del DGPR sono in vigore nel nostro ordinamento sin dal 24/05/2016 poiché i Regolamenti europei sono un atto normativo che entra immediatamente in vigore negli Stati membri, senza alcun bisogno di atti di recepimento o di leggi di conversione da parte degli organi legislativi nazionali, come stabilisce l'art.288 del Testo sul Funzionamento dell'Unione Europea⁹.

Inoltre non sono ammesse deroghe o eccezioni da parte delle norme nazionali, poiché la normativa Europea e specificatamente i Regolamenti europei godono di una supremazia rispetto tutte le norme nazionali sia per la limitazione di sovranità dello Stato, e quindi del suo potere legislativo, prevista dall'art.11¹⁰ della Costituzione e anche per il divieto esplicito di contrasto alla normativa comunitaria espressamente previsto a carico di tutti di organi legislativi dall'art.117 c.1¹¹ e 5¹² della stessa Costituzione.

L'ACCERTAMENTO DELLE VIOLAZIONE AMMINISTRATIVE NON CONFORME ALLA PRIVACY

Il DGPR non distingue tra violazioni formali e violazioni sostanziali, poiché prevede un sistema di valori e un procedimento di trattamento dei dati personali che,

9 L'art.288 del TFUE: «Per esercitare le competenze dell'Unione le istituzioni adottano regolamenti direttive decisioni raccomandazioni e pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La decisione è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti.»

10 Costituzione art.11: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente in condizioni di parità con gli altri Stati alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.»

11 Costituzione art.117 c.1: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.»

12 Costituzione art.117 c.5: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.»

sin dal primo momento e sino a tutte le ultime fasi del trattamento dei dati personali deve essere preventivamente previsto e costantemente rispettato in ogni momento, secondo i principi di privacy by default (GDPR art.25 c.1)¹³ e privacy by design (GDPR art.25 c.2)¹⁴.

Il procedimento amministrativo, quindi, per essere conforme alle norme sulla privacy deve aver messo in atto preventivamente tutti i requisiti di legge come ad esempio, nel caso dell'accertamento delle violazioni amministrative:

- definizione delle privacy policy, privacy by design per tutti i procedimenti amministrativi, a cominciare da quello di accertamento delle violazioni amministrative;
- sistemi informatici e modalità di gestione cartacea strutturati in modo da garantire la massima sicurezza;
- nomina del DPO, dei responsabili del trattamento, degli autorizzati al trattamento, adeguatamente e costantemente formati;
- registri del trattamento e dei data breach, presenti e aggiornati;
- valutazione d'impatto, nei casi previsti;
- consegna dell'informativa sulla privacy al soggetto sanzionato prima di raccogliere i dati (ad es. prima dell'identificazione e della verifica dei

13 Regolamento UE 2016/679 art.25 c.1: « 1. Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione nonché della natura dell'ambito di applicazione del contesto e delle finalità del trattamento come anche dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche costituiti dal trattamento sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate quali la pseudonimizzazione volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati quali la minimizzazione e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati.»

14 Regolamento UE 2016/679 art.25 c.2: « 2. Il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che siano trattati per impostazione predefinita solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento. Tale obbligo vale per la quantità dei dati personali raccolti la portata del trattamento il periodo di conservazione e l'accessibilità. In particolare dette misure garantiscono che per impostazione predefinita non siano resi accessibili dati personali a un numero indefinito di persone fisiche senza l'intervento della persona fisica.»

documenti), essa deve essere precisa, aggiornata e tassativa;

- verificare che i dati personali siano immediatamente cancellati quando ne venga meno il presupposto di legge (ad es. quando è eseguito il pagamento in misura ridotta).

Laddove tutti i requisiti imposti dalla normativa sulla privacy non siano rispettati il procedimento è impugnabile sin dal verbale di accertamento della violazione amministrativa per violazione di legge, come si è detto in precedenza e per quelle previsioni normative che si sono indicate.

Tuttavia non è detto che l'atto sia necessariamente annullato, poiché lo stesso art.21-octies della legge 241/1990¹⁵ consente la sopravvivenza dell'atto laddove l'amministrazione dimostri specificatamente (non limitandosi semplicemente a dichiararlo) che il provvedimento, pur in violazione delle norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

La sopravvivenza del procedimento di accertamento non è comunque rassicurante per l'amministrazione da cui dipendono gli operatori di polizia, poiché non esclude anzi non può evitare né l'applicazione delle sanzioni previste dal DGPR né l'azione risarcitoria civile del soggetto i cui dati sono stati trattati in violazione delle norme sulla privacy.

CONCLUSIONE, LE CONSEGUENZE DELLE VIOLAZIONI ALLE NORME SULLA PRIVACY

Le sanzioni previste dal DGPR sono molto pesanti e colpiscono anche le minime violazioni a questi obblighi, infatti l'art.83 del DGPR prevede sanzioni che possono arrivare a 10.000.000 € per le violazioni più lievi (GDPR art.83 c.4)¹⁶ sino a 20.000.000€ per le violazioni

¹⁵ Legge 7 agosto 1990, n.241, art.21-octies (Annulabilità del provvedimento) «2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora per la natura vincolata del provvedimento sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.».

¹⁶ Regolamento UE 2016/679 art.83 c.4: « 4.In conformità del paragrafo 2 la violazione delle disposizioni

più gravi (GDPR art.83 c.5)¹⁷.

L'attuale impianto sanzionatorio sinora è stato di basso impatto solo per il limitato numero di controlli a carico degli enti pubblici e per le denunce ancora pressoché inesistenti, dovuto probabilmente al fatto che la conoscenza della normativa sulla privacy e l'influenza sulla vita dei cittadini e delle istituzioni ha operato una rivoluzione di portata ancora non avvertita nella sua interezza.

Fermo restando che è eticamente inaccettabile che la pubblica amministrazione e in particolare le forze di polizia violino deliberatamente le norme che essi stessi sono preposti a far rispettare come compito d'istituto e come missione della propria istituzione, ancor peggio se la scelta sia conseguenza di una valutazione sull'allocatione delle risorse economiche di bilancio, poiché nessun fine nell'attività di polizia è nobile al punto da giustificare il più lieve mezzo illegale per raggiungerlo.

Si deve prendere atto che la cultura generale sulla privacy si sta evolvendo verso una sempre maggior conoscenza e competenza e che la situazione contingente in cui si trova un soggetto sanzionato può facilmente indurre a passare dalla posizione di trasgressore a quella di parte lesa e da quella di debitore a quella di creditore.

In questo contesto normativo il rischio è così elevato da sconsigliare qualsiasi attività al di fuori del rispetto delle

seguenti è soggetta a sanzioni amministrative pecuniarie fino a 10.000.000 EUR o per le imprese fino al 2 % del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente se superiore: a)gli obblighi del titolare del trattamento e del responsabile del trattamento a norma degli articoli 8, 11, da 25 a 39, 42 e 43; b)gli obblighi dell'organismo di certificazione a norma degli articoli 42 e 43; c)gli obblighi dell'organismo di controllo a norma dell'articolo 41 paragrafo 45.»

¹⁷ Regolamento UE 2016/679 art.83 c.5: « 5.In conformità del paragrafo 2 la violazione delle disposizioni seguenti è soggetta a sanzioni amministrative pecuniarie fino a 20.000.000 EUR o per le imprese fino al 4 % del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente se superiore: a)i principi di base del trattamento comprese le condizioni relative al consenso a norma degli articoli 5 6 7 e 9; b)i diritti degli interessati a norma degli articoli da 12 a 22; c)i trasferimenti di dati personali a un destinatario in un paese terzo o un'organizzazione internazionale a norma degli articoli da 44 a 49; d)qualsiasi obbligo ai sensi delle legislazioni degli Stati membri adottate a norma del capo IX e) l'inosservanza di un ordine di una limitazione provvisoria o definitiva di trattamento o di un ordine di sospensione dei flussi di dati dell'autorità di controllo ai sensi dell'articolo 58 paragrafo 2 o il negato accesso in violazione dell'articolo 58, paragrafo 1.»

norme sulla privacy, poiché le sanzioni sono in grado non solo di avere conseguenze gravissime sui bilanci degli enti coinvolti, che nel caso dei comuni più piccoli possono avere conseguenze tragiche, al punto da poter determinare persino il dissesto finanziario.

Sul piano personale si immagini quali conseguenze potrebbero avere una sanzione elevata all'ente di appartenenza per violazione delle norme sulla privacy, che sarebbero conseguentemente oggetto di valutazione da parte della Corte dei Conti ai fini del danno erariale e del risarcimento personale.



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

Le armi nella legislazione vigente

La legislazione italiana sulle armi è incentrata sul controllo della circolazione di queste nel nostro Paese, distinguendo tra quelle che "per la loro spiccata potenzialità di offesa" sono vietate, da quelle autorizzate, e disciplinando, nel contempo, le articolazioni del rapporto con le seconde da parte del cittadino (importazione/esportazione, costruzione, acquisto, porto/trasporto, uso, etc.).

Una prima definizione giuridica del concetto di arma si rinviene nel **Codice Penale**, il quale al secondo e terzo comma dell'articolo 585 considera armi, "agli effetti della legge penale":

- 1) quelle da sparo e tutte le altre la cui destinazione è l'offesa alla persona;
- 2) tutti gli strumenti atti ad offendere, dei quali è dalla legge vietato il porto in modo assoluto, ovvero senza giustificato motivo;
- 3) sono assimilate alle armi le materie esplodenti e i gas asfissianti o accecanti.

Lo stesso C.P. ribadisce la nozione di arma all'articolo 704, dove considera tali:

- A) quelle indicate nel numero 1 del capoverso dell'articolo 585;
- B) le bombe, qualsiasi macchina o involucro contenente materie esplodenti, e i gas asfissianti o accecanti.

Anche il **R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza)** riprende il concetto di arma sancito dal Codice Penale quando all'art. 30 recita "agli effetti di questo testo unico, per armi si intendono":

- 1) le armi proprie, cioè quelle da sparo e tutte le altre la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona;
- 2) le bombe, qualsiasi macchina o involucro contenente materie esplodenti, ovvero gas asfissianti o accecanti.

Il Regolamento al TULPS (Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635), all'articolo 45, specifica che:

- per gli effetti dell'art. 30 della legge, sono considerati armi gli strumenti da punta e taglio, la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona, come pugnali, stilette e simili;

- non sono considerati armi, per gli effetti dello stesso articolo, gli strumenti da punta e da taglio, che, pur potendo occasionalmente servire all'offesa, hanno una specifica e diversa destinazione, come gli strumenti da lavoro, e quelli destinati ad uso domestico, agricolo, scientifico, sportivo, industriale e simili.

L'articolo 1 bis del D. lgs. 30 dicembre 1992, n. 527, introdotto dall'articolo 2 del D. lgs. 26 ottobre 2010, n. 204, ci fornisce la definizione giuridica di:

A) "arma da fuoco": qualsiasi arma portatile a canna che espelle, è progettata ad espellere o può essere trasformata al fine di espellere un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l'azione di un combustibile propellente, a meno che non sia esclusa per una delle ragioni elencate al punto III dell'allegato I della direttiva 91/477/CEE, e successive modificazioni. Un oggetto è considerato idoneo ad essere trasformato al fine di espellere un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l'azione di un combustibile propellente se ha l'aspetto di un'arma da fuoco e, come risultato delle sue caratteristiche di fabbricazione o del materiale a tal fine utilizzato, può essere così trasformata;

B) "parte": qualsiasi componente o elemento di ricambio specificamente progettato per un'arma da fuoco e indispensabile al suo funzionamento, in particolare la canna, il fusto o la carcassa, il carrello o il tamburo, l'otturatore o il blocco di culatta, nonché ogni dispositivo progettato o adattato per attenuare il rumore causato da uno sparo di arma da fuoco;

C) "parte essenziale": il meccanismo di chiusura, la camera e la canna di armi da fuoco che, in quanto oggetti distinti, rientrano nella categoria in cui è stata classificata l'arma da fuoco di cui fanno parte o sono destinati a farne parte;

D) "munizione": l'insieme della cartuccia o dei componenti, compresi i bossoli, gli inneschi, la polvere da sparo, le pallottole o i proiettili, utilizzati su di un'arma da fuoco.

In base alla normativa vigente la dottrina ha elaborato

una distinzione generale tra armi "proprie" ed armi "improprie".

Le armi "proprie" sono quelle la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona; le armi "improprie", invece, sono quelle che, pur non avendo come destinazione l'offesa all'uomo, occasionalmente possono essere usate per questo scopo.

Le armi "proprie" possono essere così suddivise:

a) *armi da sparo*: macchine capaci di lanciare proiettili utilizzando una forza propellente fornita dall'azione di una sostanza esplosiva (armi da fuoco) o altra energia (es. aria compressa, molla, gas, etc.);

b) *armi bianche*: strumenti metallici da punta e/o taglio che si usano manualmente (es. sciabole, spade, daghe, baionette, pugnali, stilette, etc.);

c) *congegni esplodenti, dirompenti, incendiari*: macchine o strumenti la cui efficacia lesiva è realizzata per lo scoppio (dovuto generalmente ad una sostanza esplosiva) e per la proiezione di schegge o la diffusione di sostanze incendiarie (es. bombe a mano, ad orologeria, incendiarie, etc.);

d) *aggressivi chimici*: macchine o strumenti la cui efficacia lesiva, è realizzata tramite la diffusione di sostanze chimiche nocive (es. lancia gas, lancia fiamme, bombe all'iprite, etc.).

Le armi vietate, in modo assoluto, per il cittadino sono indicate dall'art. 1 della Legge 18 aprile 1975 n. 110 (integrato dall'art. 5 del D. lgs. 104/2018) che ci fornisce la definizione di armi da guerra, armi tipo guerra e munizioni da guerra:

- sono armi da guerra: le armi di ogni specie che, per la loro spiccata potenzialità di offesa, sono o possono essere destinate al moderno armamento delle truppe nazionali o estere per l'impiego bellico, nonché le bombe di qualsiasi tipo o parti di esse, gli aggressivi chimici biologici, radioattivi, i congegni bellici micidiali di qualunque natura, le bottiglie o gli involucri esplosivi o incendiari;

- sono armi tipo guerra: quelle che, pur non rientrando tra le armi da guerra, possono utilizzare lo stesso munizionamento delle armi da guerra o sono predisposte al funzionamento automatico per l'esecuzione del tiro a raffica o presentano caratteristiche balistiche o di impiego comuni con le armi da guerra. (Agli effetti della legge penale sono, altresì, considerate armi tipo guerra le armi da fuoco camuffate di cui all'articolo 1-bis, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 527);

- sono munizioni da guerra le cartucce e i relativi bossoli, i proiettili o parti di essi destinati al caricamento delle armi da guerra.

Ai sensi dell'articolo 10, primo comma, della stessa

Legge 110/1975, infatti, a decorrere dall'entrata in vigore della legge, non possono rilasciarsi licenze per la detenzione o la raccolta di armi da guerra, o tipo guerra, o di parti di esse, o di munizioni da guerra. Le armi di cui sia stata autorizzata la detenzione o la raccolta ai sensi dell'articolo 28 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, anteriormente all'entrata in vigore della legge, possono essere trasferite soltanto per successione a causa di morte, per versamento ai competenti organi del Ministero della difesa, per cessione agli enti pubblici di cui al quinto comma ed ai soggetti muniti di autorizzazione per la fabbricazione di armi da guerra o tipo guerra o di munizioni da guerra ovvero per cessione, con l'osservanza delle norme vigenti per l'esportazione di tali armi, ad enti o persone residenti all'estero. L'erede, il privato o l'ente pubblico cui pervengono, in tutto o in parte, tali armi è tenuto a darne immediato avviso al Ministero dell'interno ed a chiedere il rilascio di apposita autorizzazione a conservarle.

La normativa indica, poi, le armi che possono essere oggetto di rapporto da parte del cittadino-utente, a seguito di specifiche autorizzazioni rilasciate dall'Autorità di Pubblica Sicurezza (Prefetto, Questore).

L'art. 2 della stessa Legge 110/75 (integrato dall'art 11 L. 526/99, dai D.L.vi 204/2010 e 121/2013 e l'art. 5 del D. lgs. 104/2018) ci fornisce, infatti, la definizione di armi "comuni da sparo":

- a) i fucili anche semiautomatici con una o più canne ad anima liscia;
- b) i fucili con due canne ad anima rigata, a caricamento successivo con azione manuale;
- c) i fucili con due o tre canne miste, ad anime lisce o rigate, a caricamento successivo con azione manuale;
- d) i fucili, le carabine ed i moschetti ad una canna ad anima rigata, anche se predisposti per il funzionamento semiautomatico;
- e) i fucili e le carabine che impiegano munizioni a percussione anulare, purchè non a funzionamento automatico;
- f) le rivoltelle a rotazione;
- g) le pistole a funzionamento semiautomatico;
- h) le repliche di armi antiche ad avancarica di modelli anteriori al 1890 fatta eccezione per quelle a colpo singolo.

- Sono altresì armi comuni da sparo i fucili e le carabine che, pur potendosi prestare all'utilizzazione del munizionamento da guerra, presentino specifiche caratteristiche per l'effettivo impiego per uso di caccia o sportivo, abbiano limitato volume di fuoco e siano destinate ad utilizzare munizioni di tipo diverso da quelle militari. Salvo che siano destinate alle Forze armate

o ai Corpi armati dello Stato, ovvero all'esportazione, non è consentita la fabbricazione, l'introduzione nel territorio dello Stato e la vendita di armi da fuoco corte semiautomatiche o a ripetizione, che sono camerate per il munizionamento nel calibro 9×19 parabellum (nonché di armi comuni da sparo, salvo quanto previsto per quelle per uso sportivo, per le armi antiche e per le repliche di armi antiche, con caricatori o serbatoi, fissi o amovibili, contenenti un numero superiore a 10 colpi per le armi lunghe ed un numero superiore a 20 colpi per le armi corte, nonché di tali caricatori e di ogni dispositivo progettato o adattato per attenuare il rumore causato da uno sparo. Per le repliche di armi antiche è ammesso un numero di colpi non superiore a 10). Nei casi consentiti è richiesta la licenza di cui all'articolo 31 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

- Sono infine considerate armi comuni da sparo quelle denominate 'da bersaglio da sala', o ad emissione di gas, nonché le armi ad aria compressa o gas compressi, sia lunghe sia corte i cui proiettili erogano un'energia cinetica superiore a 7,5 joule, e gli strumenti lanciarazzi, salvo che si tratti di armi destinate alla pesca ovvero di armi e strumenti per i quali (il Banco nazionale di prova) escluda, in relazione alle rispettive caratteristiche, l'attitudine a recare offesa alla persona.

- Non sono armi gli strumenti ad aria compressa o gas compresso a canna liscia e a funzionamento non automatico, destinati al lancio di capsule sferiche marcatrici prive di sostanze o miscele classificate come pericolose dall'articolo 3 del regolamento n. 1272/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che erogano una energia cinetica non superiore a 12,7 joule, purchè di calibro non inferiore a 12,7 millimetri e non superiore a 17,27 millimetri. Il Banco nazionale di prova, a spese dell'interessato, procede a verifica di conformità dei prototipi dei medesimi strumenti. Gli strumenti che erogano una energia cinetica superiore a 7,5 joule possono essere utilizzati esclusivamente per attività agonistica.

- Le munizioni a palla destinate alle armi da sparo comuni non possono comunque essere costituite con pallottole a nucleo perforante, traccianti, incendiarie, a carica esplosiva, ad espansione, autopropellenti, nè possono essere tali da emettere sostanze stupefacenti, tossiche o corrosive, (o capsule sferiche marcatrici, diverse da quelle consentite a norma del terzo comma ed) eccettuate le cartucce che lanciano sostanze e strumenti narcotizzanti destinate a fini scientifici e di zoofilia per le quali venga rilasciata apposita licenza del questore.

- Le disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, con le successive rispettive modificazioni, e della presente legge relative alla detenzione ed al porto delle armi non si applicano nei riguardi degli strumenti lanciarazzi e delle relative munizioni quando il loro impiego è previsto da disposizioni legislative o regolamentari ovvero quando sono comunque detenuti o portati per essere utilizzati come strumenti di segnalazione per soccorso, salvataggio o attività di protezione civile.

Va ricordato che la legge 110/75 (art. 7) aveva istituito un Catalogo Nazionale delle armi comuni da sparo nel quale venivano "catalogate" le armi attraverso un iter procedurale, su richiesta del produttore, importatore o anche privato cittadino, che contemplava un preventivo esame da parte dell'apposita Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi, istituita dall'art. 6 della stessa legge, il cui parere, obbligatorio ma non vincolante, veniva valutato dal Ministro dell'interno, che aveva la competenza ad emettere il relativo decreto di catalogazione dell'arma.

Con l'abolizione del Catalogo Nazionale delle armi comuni da sparo (legge di bilancio n. 183/2011 art. 14, co. 7), e successivamente della Commissione Consultiva (legge 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012 sulla revisione della spesa pubblica - art. 12, co. 20) il compito di verificare la qualità di arma comune da sparo, compresa quella destinata all'uso sportivo, viene attribuito al Banco Nazionale di prova di Gardone Valtrompia - BS (art. 23, co. 12, sexiesdecies, della predetta L. n. 135/2012):

"A seguito della soppressione del Catalogo nazionale delle armi, il Banco nazionale di prova di cui all'articolo 11, secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, verifica, altresì, per ogni arma da sparo prodotta, importata o commercializzata in Italia, la qualità di arma comune da sparo, compresa quella destinata all'uso sportivo ai sensi della vigente normativa, e la corrispondenza alle categorie di cui alla normativa europea, anche in relazione alla dichiarazione del possesso di tale qualità resa dallo stesso interessato, comprensiva della documentazione tecnica ovvero, in assenza, prodotta dal medesimo Banco. Il Banco nazionale rende accessibili i dati relativi all'attività istituzionale e di verifica svolta, anche ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241".

La catalogazione secondo la corrispondenza delle categorie alla normativa europea fa riferimento alla Dir. CEE/477/91, come modificata dalla Direttiva (UE) 2017/853 del 17 maggio 2017, recepita dal DECRETO LEGISLATIVO 10 agosto 2018, n. 104, e riguarda:

Categoria A

A 6. Armi da fuoco automatiche che sono state trasformate in armi semiautomatiche fatto salvo l'articolo 7, paragrafo 4 bis. (categorie A6, A7 o A8, legalmente acquisite e registrate prima del 13 Giugno 2017).

A 7. Ciascuna delle seguenti armi da fuoco semiautomatiche, a percussione centrale:

a) le armi da fuoco corte che consentono di sparare più di 21 colpi senza ricaricare, se:

1) un caricatore che può contenere più di 20 colpi è parte dell'arma da fuoco o

2) un caricatore staccabile che può contenere più di 20 colpi vi è inserito,

b) le armi da fuoco lunghe che consentono di sparare più di 11 colpi senza ricaricare, se:

1) un caricatore che può contenere più di 10 colpi è parte dell'arma da fuoco o

2) un caricatore staccabile che può contenere più di 10 colpi vi è inserito.

A 8. Le armi da fuoco "lunghe" semiautomatiche (vale a dire le armi da fuoco originariamente destinate a essere imbracciate) che possono essere ridotte a una lunghezza inferiore a 60 cm senza perdere funzionalità tramite un calcio pieghevole o telescopico ovvero un calcio che può essere rimosso senza l'ausilio di attrezzi.

Categoria B

B 1. Armi da fuoco corte a ripetizione.

B 2. Armi da fuoco corte a colpo singolo, a percussione centrale.

B 3. Armi da fuoco corte, a colpo singolo, a percussione anulare, di lunghezza totale inferiore a 28 cm.

B 4. Armi da fuoco lunghe semiautomatiche i cui caricatore e camera che possono insieme contenere più di tre colpi nel caso delle armi da fuoco a percussione anulare e più di tre ma meno di dodici colpi nel caso delle armi da fuoco a percussione centrale.

B.5. Armi da fuoco corte semiautomatiche diverse da quelle di cui alla categoria A, punto 7, lettera a).

B 6. Armi da fuoco lunghe semiautomatiche di cui alla categoria A, punto 7, lettera b) con caricatore e camera contenenti insieme al massimo tre colpi, il cui caricatore non è fissato o per le quali non si garantisce che non possano essere trasformate, con attrezzi comuni, in armi con caricatore e camera che possono contenere insieme più di tre colpi.

B 7. Armi da fuoco lunghe a ripetizione e semiautomatiche a canna liscia, la cui canna non supera i 60 cm.

B 9. Armi da fuoco per uso civile semiautomatiche somiglianti alle armi da fuoco automatiche diverse da

quelle di cui alla categoria A, punti 6, 7 o 8.

Categoria C

C 1. Armi da fuoco lunghe a ripetizione diverse da quelle di cui alla categoria B, punto 7.

C 2. Armi da fuoco lunghe a colpo singolo dotate di canna rigata.

C 3. Armi da fuoco lunghe semiautomatiche diverse da quelle di cui alle categorie A o B.

C 4. Armi da fuoco corte, a colpo singolo, a percussione anulare, di lunghezza totale superiore o uguale a 28 cm.

C 7. Armi da fuoco lunghe a colpo singolo a canna liscia immesse sul mercato il o successivamente al 14 settembre 2018.

Per il sesto comma dello stesso articolo 10 legge 110/75, la detenzione di armi comuni da sparo, previa denuncia di detenzione ai sensi del comma 1 dell'art. 38 tulps (come sostituito dall'art. 3 comma 1, lett. d, del D. Lgs. 10 agosto 2018, n. 104) è consentita nel numero di tre per le **armi comuni da sparo** e di dodici per le **armi di uso sportivo**. Per le **armi da caccia** resta valido il disposto dell'articolo 37, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (abolizione del limite).

La detenzione di armi comuni da sparo in misura superiore è subordinata al rilascio di apposita licenza di collezione da parte del questore.

Sono **armi di uso sportivo** (Legge 25 marzo 1986, n. 85, articolo 2):

- quelle, sia lunghe che corte, che, per le loro caratteristiche strutturali e meccaniche, si prestano esclusivamente allo specifico impiego nelle attività sportive (punto 2);

- tale qualifica, viene riconosciuta, a richiesta del fabbricante o dell'importatore, dal Banco nazionale di prova (fino al 2012 dalla Commissione Consultiva Centrale per il Controllo sulle Armi), sentite le federazioni sportive interessate affiliate o associate al CONI;

- per le armi per uso sportivo sono ammessi caricatori o serbatoi, fissi o amovibili, contenenti un numero di colpi maggiore rispetto a quanto previsto dall'art. 2, comma 3, della legge 18 aprile 1975, n. 110, se previsto dalla disciplina sportiva prescritta dalle federazioni sportive interessate affiliate o associate al CONI;

- delle armi per uso sportivo sottoposte a verifica da parte del Banco nazionale di prova è redatto un apposito elenco (vedasi anche il Catalogo Nazionale delle armi comuni da sparo).

Sono **armi per uso caccia** (articolo 13 della legge 11 febbraio 1992 n. 157 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio,

il quale indica “i mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria”):

- fucile con canna ad anima liscia fino a due colpi, a ripetizione e semiautomatico, con caricatore contenente non più di due cartucce di calibro non superiore al 12;

- fucile con canna ad anima rigata a caricamento singolo, manuale o a ripetizione semiautomatica, di calibro non inferiore a millimetri 5,6 con bossolo vuoto di altezza non inferiore a millimetri 40 (caratteristiche congiunte);

- fucile a due o tre canne (combinato), di cui una o due ad anima liscia di calibro non superiore al 12 ed una o due ad anima rigata di calibro non inferiore a millimetri 5,6;

- il D.Lgs. 26 ottobre 2010, n. 204 (art. 6, comma 6) dispone che “Per armi da caccia di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, s'intendono, tra i fucili ad anima rigata, le carabine con canna ad anima rigata a caricamento singolo manuale o a ripetizione semiautomatica, qualora siano in essi camerabili cartucce in calibro 5,6 millimetri con bossolo a vuoto di altezza uguale o superiore a millimetri 40, nonché i fucili e le carabine ad anima rigata dalle medesime caratteristiche tecnico-funzionali che utilizzano cartucce di calibro superiore a millimetri 5,6 anche se il bossolo a vuoto è di altezza inferiore a millimetri 40”.

Ancora, ai fini della detenzione, va ricordato l'art.7 del D. M. 14/04/1982, il quale dispone che coloro i quali detengono armi da sparo antiche, artistiche o rare di importanza storica in numero non superiore a otto debbono farne denuncia ai sensi dell'art. 38 TULPS.

Per la normativa vigente sono armi da sparo:

a) antiche (art. 10, 7° c., legge 110/75 ed art. 6, 3° c. D.M. 14/4/82): quelle ad avancarica e quelle fabbricate in data anteriore al 1890;

d) artistiche (art. 6, u. c., D.M. 14/4/82): modelli anteriori al 1890 che presentano caratteristiche decorative di notevole pregio o realizzate da artefici particolarmente noti;

e) rare di importanza storica (art. 6, u. c., D.M. 14/4/82): modelli anteriori al 1890 che si rinvengono in numero limitato o sono collegate a personaggi o ad eventi di rilevanza storico-culturale.

Ai fini di una chiara interpretazione dei limiti numerici alla detenzione delle armi, atteso che tutte le armi, per poter essere detenute devono essere classificate come “comuni”, va detto che rientrano nel novero delle 3 armi comuni da sparo tutte quelle che, per le caratteristiche prima descritte, non possono essere ricomprese tra quelle sportive, da caccia o antiche, artistiche e rare di

importanza storica.

La normativa contempla, inoltre:

Armi non da sparo: sono strumenti da punta e/o da taglio, contundenti, etc, destinati all'offesa della persona. Ai sensi dell'art. 45 tulps “sono considerati armi gli strumenti da punta e taglio, la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona, come pugnali, stilette e simili”. Vi rientrano, quindi, anche spade, sciabole, daghe, baionette, lance, alabarde, bastoni animati, mollette, coltelli a scatto, etc.

Il comma 1 dell'art. 4 Legge 110/75 (che ha abrogato i commi 1 e 2 dell'art. 42 tulps) elenca gli strumenti che non si possono portare fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, in modo assoluto, cioè mazze ferrate o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere, storditori elettrici e altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione.

Tali strumenti sono liberamente acquistabili, ma la loro detenzione va denunciata ai sensi del comma 1 dell'art. 38 tulps (come sostituito dall'art. 3 comma 1, lett. d, del D. Lgs. 10 agosto 2018, n. 104) e non possono essere portate fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa in quanto non è previsto alcun titolo autorizzativo, tranne che per i bastoni animati la cui lama non abbia una lunghezza inferiore a centimetri 65, per i quali è prevista licenza di porto rilasciata dal Prefetto (art. 42 tulps).

Con la circolare del 17/01/2020 (557/PAS/ UI000644110171(20)) il ministero dell'Interno, ha chiarito che le sciabole degli ufficiali e sottufficiali nonché gli spadini dei cadetti delle accademie, non essendo muniti punta acuminata e filo tagliente, sono un “accessorio d'ornamento dell'uniforme”, ovvero un mero “simulacro” e dunque non idonei a recare offesa alla persona, poiché privi di tali caratteristiche, gli stessi non vanno considerati un'arma (e quindi non sottoposti alla normativa di riferimento), quanto, piuttosto, strumenti atti ad offendere che non possono essere portati senza un giustificato motivo.

Armi a modesta capacità offensiva (L. 526/1999, L. 422/2000 e DM 9 agosto 2001, n. 362 - Regolamento):

- (art. 1, DM 362/2001) le armi ad aria o a gas compressi, sia lunghe che corte, i cui proiettili sono dotati di un'energia cinetica, misurata alla volata della canna, non superiore a 7,5 joule; non sono assimilate alle armi comuni da sparo e sono liberamente acquistabili, la loro detenzione non va denunciata, non sono sottoposte ai limiti della detenzione (art. 8) ma non possono essere portate (pronte all'uso immediato)

fueri della propria abitazione o delle appartenenze di essa senza giustificato motivo e non possono, inoltre, essere portate in riunioni pubbliche (art. 9, c. 2). Possono utilizzare esclusivamente il funzionamento semiautomatico od a ripetizione semplice ordinaria e sono destinate al lancio di pallini inerti non idonei a contenere o trasportare altre sostanze o materiali. L'uso è consentito esclusivamente a maggiori di età o minori assistiti da soggetti maggiorenni, fatta salva la deroga per il tiro a segno nazionale, in poligoni o luoghi privati non aperti al pubblico (art. 9, c. 3). Possono essere liberamente “trasportate” (scariche ed inserite in una custodia) usando la massima diligenza (art. 10). Le loro parti non sono considerate parti di arma comune da sparo (art. 11).

- (art. 12, DM 362/2001) le repliche di armi antiche ad avancarica a colpo singolo di modello e/o tipologia anteriore al 1890 possono essere acquistate da chi ha compiuto il diciottesimo anno di età, esibendo solo il documento d'identità valido (art 7, c. 3 in relazione all'art.15), la loro detenzione non è sottoposta ad obbligo di denuncia e limiti quantitativi (art. 8 in relazione all'art.15), sono sottoposte ad immatricolazione (art. 13) e possono essere portate soltanto con licenza di porto d'armi (art. 14).

Oggetti atti ad offendere: ai sensi dell'art. 4, comma 2, L. 110/75 non possono portarsi fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa senza giustificato motivo bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche, i coltelli di qualsiasi genere e dimensione, gli archi, le balestre, i fucili da pesca subacquea, accette, forbici, punteruoli, attrezzi sportivi delle arti marziali, archi, balestre, nonché qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona, gli strumenti di cui all'articolo 5, quarto comma (softair), nonché i puntatori laser o oggetti con funzione di puntatori laser, di classe pari o superiore a 3b, secondo le norme CEI EN 60825- 1, CEI EN 60825- 1/A11, CEI EN 60825-4). Tra questi rientrano anche gli strumenti da punta e da taglio che, pur potendo occasionalmente servire all'offesa, hanno una specifica e diversa destinazione, come gli strumenti da lavoro e quelli destinati ad uso domestico, agricolo, scientifico, sportivo, industriale e simili (articolo 45 Regolamento al TULPS (Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635).

Non sono considerate armi le aste di bandiere, dei cartelli e degli striscioni usate nelle pubbliche

manifestazioni e nei cortei, nè gli altri oggetti simbolici usati nelle stesse circostanze, salvo che non vengano adoperati come oggetti contundenti (ultimo comma).

Strumenti trasformabili in armi (art. 5, comma 1 della legge 110/75, così come modificato dalla legge 21 febbraio 1990 n. 36 e dall'art. 5 del D. Lgs. 204/2010): sono quelle che in precedenza erano definite “armi giocattolo”. Essi non possono essere fabbricati con l'impiego di tecniche e di materiali che ne consentano la trasformazione in armi da guerra o comuni da sparo o che consentano l'utilizzo del relativo munizionamento o il lancio di oggetti idonei all'offesa della persona. I predetti strumenti se realizzati in metallo devono avere la canna completamente ostruita, non in grado di camerare cartucce ed avere la canna occlusa da un tappo rosso inamovibile. Quelli da segnalazione acustica, destinati a produrre un rumore tramite l'accensione di una cartuccia a salve, devono avere la canna occlusa da un inserto di metallo ed un tappo rosso inamovibile all'estremità della canna.

Strumenti denominati “softair”, (art. 5, comma 5 della legge 110/75), denominati tecnicamente ASG (Air Soft Gun), sono strumenti che espellono pallini sferici di plastica di colore vivo attraverso l'impiego di aria o gas compresso, purchè l'energia del singolo pallino, misurata ad un metro dalla volata, non sia superiore ad 1 joule. Sono vendibili solo ai maggiori di 16 anni. La canna dell'arma deve essere colorata di rosso per almeno tre centimetri e qualora la canna non sia sporgente la verniciatura deve interessare la parte anteriore dello strumento per un pari tratto. Sono sottoposti, a spese dell'interessato, a verifica di conformità accertata dal Banco nazionale di prova. Sono soggetti al porto (trasporto) con giustificato motivo (possono essere trasportate per i campi di gioco, negozi di assistenza, etc.).

Strumenti marcatori (Paintball): sono strumenti che lanciano capsule contenenti una vernice colorata; per l'art. 2 comma 2 legge 110/75 non sono armi se:

- sono ad aria compressa o gas compresso a canna liscia e a funzionamento non automatico;

- lanciano capsule sferiche marcatrici, prive di sostanze o miscele classificate come pericolose dall'articolo 3 del regolamento n. 1272/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008);

- erogano una energia cinetica non superiore a 12,7 joule,

- hanno un calibro non inferiore a 12,7 millimetri e non superiore a 17,27 millimetri.

Gli strumenti che erogano una energia cinetica superiore a 7,5 joule possono essere utilizzati esclusivamente per attività agonistica.

Con il Decreto del Ministero dell'Interno 17 febbraio 2020, n. 20 sono stati regolamentati l'acquisto, la detenzione, il trasporto, il porto degli strumenti marcatori da impiegare nell'attività amatoriale ed in quella agonistica.

Armi per uso scenico: ai sensi dell'art 22 legge 110/75 (come integrato dall'art. 5 D. Lgs. 26 ottobre 2010, n. 204 lett. n, 1), per armi da fuoco per uso scenico si intendono le armi alle quali, con semplici accorgimenti tecnici, venga occlusa parzialmente la canna al solo scopo di impedire che possa espellere un proiettile ed il cui impiego avvenga costantemente sotto il controllo dell'armaiolo che le ha in carico. Le armi da fuoco per uso scenico sono sottoposte, a spese dell'interessato, a verifica del Banco nazionale di prova, che vi apporrà specifico punzone. Con le circolari del 7 luglio 2011 (nr. 50.302/10.C.N.C.77) e del 30 giugno 2015 (n. 557/PAS/U1009891/10100(1)) il Ministero dell'Interno ha diramato una disciplina delle armi per uso scenico.

Armi demilitarizzate: l'articolo 13bis, punto 1, della legge 110 del 1975 (introdotto dall'art. 5, lett. h, del D.L.vo n. 204 del 26 ottobre 2010) prevede che le armi di proprietà delle Forze armate e delle Forze di polizia dichiarate fuori uso, in quanto non più in dotazione, possono essere immesse sul mercato civile, a condizione che siano state demilitarizzate. La demilitarizzazione consiste nella trasformazione di un'arma da guerra o tipo guerra in un'arma comune da sparo.

Esse possono essere cedute solo a soggetti muniti delle necessarie autorizzazioni all'acquisto. La procedura di demilitarizzazione è effettuata secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'interno e deve essere effettuata da soggetti muniti della licenza di fabbricazione di armi da guerra o da stabilimenti militari, ovvero da altri soggetti pubblici contemplati dall'articolo 10, comma 5, in quanto muniti delle necessarie attrezzature tecniche.

Armi disattivate: secondo l'articolo 13bis, punto 3, della legge 110 del 1975 (introdotto dall'art. 5, lett. h, del D.L.vo n. 204 del 26 ottobre 2010) sono quelle sottoposte ad una operazione tecnica mediante la quale un'arma portatile di cui agli articoli 1 e 2, viene resa inerte e portata allo stato di mero simulacro anche nelle sue parti essenziali, in modo permanente ed irreversibile, secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'interno. La disattivazione delle armi

da guerra deve essere effettuata da soggetti muniti della licenza di fabbricazione di armi da guerra o da stabilimenti militari, ovvero da altri soggetti pubblici contemplati dall'articolo 10, comma 5, in quanto muniti delle necessarie attrezzature tecniche, mentre la disattivazione per le armi comuni può essere effettuata, anche dai soggetti muniti di licenza di fabbricazione e riparazione di armi comuni.

Con Decreto 8 aprile 2016 il Ministero dell'Interno ha stabilito le "Modalità di disattivazione delle armi da fuoco portatili di cui agli articoli 1 e 2 della legge 18 aprile 1975..."

Repliche di armi antiche: come detto, sono armi antiche, ai sensi dell'art. 2, D.M. 14 aprile 1982, quelle prodotte antecedentemente al 1890 e le armi ad avancarica originali. Le repliche di armi antiche sono considerate a tutti gli effetti armi comuni da sparo (vedasi art. 2, L. n. 110/1975 come modificato dall'art. 11 della legge 21 dicembre 1999, n. 526), quindi sottoposte alla stessa disciplina, fatta eccezione per le repliche di armi ad avancarica di modello antecedente al 1890 a colpo singolo, le quali rientrano nella categoria delle armi a modesta capacità offensiva (D.M. n. 362/2001).

Pistole lanciarazzi: sono armi che camerano munizioni a salve, ma hanno la canna solo parzialmente occlusa, in modo che la fiamma della carica di lancio possa accendere il razzo contenuto in un tromboncino, solidale alla canna o avvitato ad essa sulla volata. In base a quanto previsto dall'art. 2 della legge 110/75 (come modificato dall'art. 1 della legge 21 febbraio 1990, n. 36), sono da considerarsi armi comuni gli strumenti lanciarazzi, salvo che si tratti di armi destinate alla pesca ovvero di armi e strumenti per i quali il Banco nazionale di prova escluda, in relazione alle rispettive caratteristiche, l'attitudine a recare offesa alla persona. L'ultimo comma dello stesso articolo specifica che "le disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, con le successive rispettive modificazioni, e della presente legge relative alla detenzione ed al porto delle armi non si applicano nei riguardi degli strumenti lanciarazzi e delle relative munizioni quando il loro impiego è previsto da disposizioni legislative o regolamentari ovvero quando sono comunque detenuti o portati per essere utilizzati come strumenti di segnalazione per soccorso, salvataggio o attività di protezione civile.

Strumenti da segnalazione acustica: sono conosciuti come "armi a salve" o "scacciacani", rientrano tra gli strumenti riproducenti armi, i quali possono essere portati fuori della propria abitazione o della

appartenenza di essa solo per giustificato motivo (artt. 4, co. 2 e 5, co. 4, legge 110/1975).

Non possono essere fabbricati con l'impiego di tecniche e di materiali che ne consentano la trasformazione in armi da guerra o comuni da sparo o che consentano l'utilizzo del relativo munizionamento o il lancio di oggetti idonei all'offesa della persona. Se realizzati in metallo devono avere la canna completamente ostruita, non in grado di camerare cartucce ed avere la canna occlusa da un tappo rosso inamovibile e devono avere la canna occlusa da un inserto di metallo ed un tappo rosso inamovibile all'estremità della canna (vedasi anche circolare del Ministero dell'Interno n° 559/C.50.824-E-93(96) del 31 ottobre 1996).

Armi alterate: sono quelle in cui sono state alterate in qualsiasi modo le caratteristiche meccaniche o le dimensioni al fine di aumentarne la potenzialità di offesa, ovvero rendere più agevole il porto, l'uso o l'occultamento (art. 3 legge 110/75).

Armi clandestine (art. 23 legge 110/75):

a) le armi comuni da sparo non catalogate ai sensi del precedente articolo 7 legge 110/75, ovvero non sottoposte alla verifica di cui all'articolo 23, comma 12-sexiesdecies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

b) le armi comuni e le canne sprovviste di numeri, dei contrassegni e delle sigle di cui al precedente articolo 11 legge 110/75.

Va evidenziato, in chiusura, che la legislazione italiana sulle armi va sempre più indirizzandosi verso un'armonizzazione con la normativa europea.



Domenico Carola Dirigente Generale a.r. Scrive sul Quotidiano, la Guida al Diritto e sulla rivista P&A de Il Sole24Ore. Cura le news sul Diritto della Circolazione stradale della rivista specializzata Turismo Itinerante.

È direttore scientifico del Centro Studi di PISSTA e membro del CE.S.I.S.S. Centro Studi Indipendente sulla Sicurezza Stradale. Nel 2011 insignito del Premio Internazionale Cartagine per il settore Legalità-Giustizia-Sicurezza Stradale.

Canone occupazione strade centri abitati

Il canone per l'occupazione delle strade che attraversano i centri abitati - Le incongruenze tra la nota dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale e le disposizioni normative

In una "Nota di approfondimento" pubblicata il 14 aprile l'IFEL, Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, Fondazione ANCI, giunge alla condivisibile conclusione che in materia di occupazione di suolo pubblico per installazione di mezzi pubblicitari l'articolo 1, comma 820, della legge n. 160 del 27 dicembre 2019, rubricata Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 si applica soltanto ai Comuni, ma al tempo stesso propone una interpretazione del comma 818, relativo ai centri abitati, assolutamente non condivisibile.

Articolo 1, comma 820

820. L'applicazione del canone dovuto per la diffusione dei messaggi pubblicitari di cui alla lett. b) del comma 819 esclude l'applicazione del canone dovuto per le occupazioni di cui alla lett. a) del medesimo comma.

comma 818 Nelle aree comunali si comprendono i tratti di strada situati all'interno di centri abitati di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, individuabili a norma dell'articolo 2, comma settimo, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

comma 819

Il presupposto del canone è:

a) l'occupazione anche abusiva delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico; **b)** la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti, su beni privati laddove siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale, ovvero all'esterno di veicoli adibiti a uso pubblico o a uso privato.

Innanzitutto, non è proprio sostenibile l'affermazione IFEL secondo cui "Dalle norme sopra richiamate, dunque, emerge che nei Comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti, le strade sono tutte comunali. Nei Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti invece le strade provinciali rimangono di proprietà della Provincia", perché non è vero: il parametro di riferimento fissato nel codice della strada per stabilire la proprietà (l'appartenenza) delle strade è dato dalla popolazione del centro abitato, non del Comune nel suo complesso.

Lo dice chiaramente l'articolo 2, comma settimo, del codice della strada: "Le strade urbane di cui al comma secondo, lettere D, E e F, sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti".

E' quindi del tutto errato sostenere che "Nei Comuni con popolazione inferiore ai diecimila abitanti invece le strade provinciali rimangono di proprietà della Provincia", perché appartengono al demanio provinciale anche i tratti delle strade provinciali che intersecano centri abitati con popolazione fino a 10.000 abitanti di Comuni con popolazione complessiva superiore a 10.000 abitanti: ai fini della proprietà delle strade conta la popolazione dello specifico centro abitato che viene intersecato, non la popolazione complessiva del Comune.

D'altra parte, anche l'affermazione immediatamente precedente secondo cui «Peraltro, la previsione contenuta nel comma 818 della legge n. 160 del 2019, si pone in continuità con quanto disposto dall'art. 38, comma quarto, del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale che disponeva che le "occupazione realizzate su tratti di strade statali o provinciali che attraversano il centro abitato di comu-

ni con popolazione superiore a diecimila abitanti sono soggette all'imposizione da parte dei comuni medesimi"» è smentita dal fatto che l'art. 38, comma quarto, decreto legislativo 507/1993, diversamente dal comma 818 legge n. 160 del 2019, non menzionava e quindi non rinviava come invece fa il comma 818, all'articolo 2, comma settimo, citato codice.

Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507 - Articolo 38
articolo abrogato dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160

Aggiornamento (33)

La legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha disposto (con l'art. 1, comma 847) che "Restano ferme le disposizioni inerenti alla pubblicità in ambito ferroviario e quelle che disciplinano la propaganda elettorale. Il capo II del decreto legislativo n. 507 del 1993 rimane come riferimento per la determinazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche appartenenti alle regioni di cui agli articoli 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

Aggiornamento (34)

Il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, nel modificare l'art. 1, comma 847 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, ha conseguentemente disposto (con l'art. 4, comma 3-quater) che "Limitatamente all'anno 2020 non ha effetto l'abrogazione disposta dal comma 847 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160; si applicano, per il medesimo anno, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni nonché la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, di cui rispettivamente ai capi I e II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, nonché il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, di cui rispettivamente agli articoli 62 e 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

Per i centri abitati dispone l'articolo 2, comma settimo, del codice della strada

Il comma 818 della citata legge n. 160/2019, infatti, rinvia espressamente all'articolo 2, comma settimo, del codice della strada, con la formula "... individuabili a norma dell'art. 2, comma settimo, ..., il quale: non individua i centri abitati, in quanto i centri abitati sono definiti e quindi individuati dall'articolo 3 del codice della strada; non stabilisce come si delimitano i centri abitati, perché di questo si occupa l'articolo 4 del citato

codice, ma individua proprio le strade comunali.

Il regime proprietario delle strade che intersecano i centri abitati è il seguente: i tratti delle strade provinciali che attraversano centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti sono comunali ex lege; i tratti delle strade provinciali che attraversano centri abitati con popolazione fino a 10.000 abitanti restano provinciali.

Il comma 818 ha una formulazione imprecisa: "Nelle aree comunali si comprendono i tratti di strada situati all'interno di centri abitati di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, individuabili a norma dell'articolo 2, comma settimo, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285".

Come si legge, nel testo si fa riferimento alla popolazione del Comune, ma poi si richiama la disposizione del codice della strada che, invece, fa riferimento ai centri abitati.

Ergo, stante il chiaro rinvio all'articolo 2, comma settimo, è logica l'interpretazione che mette insieme la parte "Nelle aree comunali si comprendono i tratti di strada" con la parte "individuabili a norma dell'articolo 2, comma settimo, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285", perché, come si è visto, sono proprio i tratti di strada quelli che individua l'articolo 2, comma settimo, nel senso che si è detto: solo i tratti di strada intersecanti centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti sono comunali.

Ciò è dimostrato anche dal fatto che sempre il più volte citato articolo 2, comma settimo è costruito come una negazione: "Le strade urbane di cui al comma secondo, lettere D, E e F, sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti".

Come si farebbe a costruire una affermazione da una negazione?

Di ciò si ha una conferma interna alla stessa Legge 160/2019, che al successivo comma 837, in materia di canone mercatale, fa sempre riferimento all'articolo 2, comma settimo: "A decorrere dal 1° gennaio 2021 i comuni e le città metropolitane istituiscono, con proprio regolamento adottato ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, il canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate.

Ai fini dell'applicazione del canone, si comprendono nelle aree comunali anche i tratti di strada situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti, di cui all'articolo 2, comma settimo, del codice della strada.

Questa disposizione relativa al canone mercatale dimostra anche quanto sia errata e quindi insostenibile la tesi dell'IFEL che fonda, addirittura, la proprietà dei tratti di strada che intersecano centri abitati sul requisito della popolazione complessiva del Comune anziché del centro abitato: non è possibile far dipendere il regime di proprietà delle strade, che è stabilito esclusivamente dal codice della strada e a cui peraltro fanno rinvio sia il comma 818, sia il comma 837 dal tipo di canone da riscuotere.

Il regime di proprietà delle strade è unico ed è stabilito dall'articolo 2, comma settimo cui entrambe le disposizioni fanno rinvio.

Mentre il comma 837 sul canone mercatale indica ovvero descrive direttamente la fattispecie, sì che per il rinvio usa la formula "di cui all'articolo 2, comma settimo, il comma 818 non indica direttamente la fattispecie e per il rinvio usa la formula "individuabili a norma dell'articolo 2, comma settimo, ma il rinvio è sempre e comunque allo stesso articolo (art. 2/7), ai sensi del quale, come abbiamo visto, "Le strade urbane di cui al comma secondo, lettere D, E e F, sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti".

E, d'altra parte, con riferimento alla formulazione del comma 818, i centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti non possono che essere situati in Comuni aventi popolazione superiore ai 10.000 abitanti

Una norma secondo cui "si comprendono nelle aree comunali" anche le strade comunali potrebbe sembrare tautologica, ma deriva dalla storia della TOSAP e poi del COSAP: è infatti nella disciplina della TOSAP (articolo 38, comma quarto, decreto legislativo n. 507/1993, che si trova il riferimento al Comune, e non al centro abitato, con popolazione superiore a 10.000 abitanti, mentre nella disciplina COSAP (articolo 63, comma primo, Decreto Legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 come sostituito dall'articolo 31, comma 20, Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, il riferimento è al centro abitato, e non al Comune, con popolazione superiore a 10.000 abitanti e si fa espressamente rinvio all'articolo 2, comma settimo.

Decreto legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997 - articolo 63

Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche

1. Le province e i comuni possono, con regolamento adottato a norma dell'articolo 52 prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea di strade,

aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile, comprese le aree destinate a mercati anche attrezzati, sia assoggettata al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione, determinato nel medesimo atto di concessione in base a tariffa. Il pagamento del canone può essere anche previsto per l'occupazione di aree private soggette a servitù di pubblico passaggio costituita nei modi di legge. Agli effetti del presente comma si comprendono nelle aree comunali i tratti di strada situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti individuabili a norma dell'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Legge n. 448 del 23 dicembre 1988 - articolo 31
Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali

20. Il comma 1 dell'articolo 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, è sostituito dal seguente:

"1. I comuni e le province possono, con regolamento adottato a norma dell'articolo 52, escludere l'applicazione, nel proprio territorio, della tassa per occupazione di spazi ed aree pubbliche, di cui al capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507. I comuni e le province possono, con regolamento adottato a norma dell'articolo 52, prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea, di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile, comprese le aree destinate a mercati anche attrezzati, sia assoggettata, in sostituzione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione, determinato nel medesimo atto di concessione in base a tariffa. Il pagamento del canone può essere anche previsto per l'occupazione di aree private soggette a servitù di pubblico passaggio costituita nei modi di legge.

Agli effetti del presente comma si comprendono nelle aree comunali i tratti di strada situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti, individuabili a norma dell'articolo 2, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285".

Già nella disciplina COSAP, di natura patrimoniale, si realizzava quindi perfetta corrispondenza tra regime di proprietà del bene e spettanza del canone: il canone per l'occupazione del suolo pubblico spettava all'Ente

proprietario del suolo, sì che, rompendo con la norma tributaria di cui alla TOSAP, si faceva rinvio all'articolo 2, comma settimo.

La normativa sul canone unico, qualificato come patrimoniale e non tributario dalla Legge 160/2019, non può che aderire sul punto alla prospettiva già del COSAP ed infatti fa anch'essa rinvio all'articolo 2, comma settimo.

D'altra parte, quale sarebbe la ragionevolezza di un canone patrimoniale che venisse riscosso sul presupposto occupazionale, ad es. occupazione suolo pubblico per un accesso, dall'Ente a cui il sedime demaniale occupato non appartiene?

Si ricordi, a tale riguardo, il presupposto di cui al comma 819: "l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico".

Né avrebbe senso dire che nei centri abitati di che trattasi il canone per l'occupazione di sedime demaniale provinciale spetterebbe al Comune perché è il Comune che rilascia le autorizzazioni e concessioni stradali previo nulla osta della Provincia: il presupposto del canone non è il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni, bensì, come appena detto, "l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico" (comma 819, articolo 1, legge 160/2019).

E questo significa che il canone di occupazione riguardante, ad es., l'accesso da una strada provinciale, per occupazione di sedime demaniale provinciale, è dovuto sempre e comunque alla Provincia ancorché l'autorizzazione, in ambito di centro abitato, venga rilasciata dal Comune.

La conclusione dell'IFEL di cui alla "Nota di approfondimento" pubblicata il 14 aprile dovrebbe pertanto essere corretta nel senso che: "le occupazioni di suolo pubblico con mezzi pubblicitari su strade provinciali, sia al di fuori dei centri abitati sia all'interno dei centri abitati con popolazione fino a 10 mila abitanti, siano soggette sia al canone per l'occupazione di suolo pubblico, dovuto alla Provincia o alla Città metropolitana, sia al canone per la diffusione dei messaggi pubblicitari, dovuto al Comune".

Conclusione che, per tutte le altre occupazioni, diverse dagli impianti pubblicitari, va declinata nel senso che il canone spetta esclusivamente alla Provincia quando trattasi di strade provinciali, che tali rimangono anche quando intersecano centri abitati con popolazione fino a 10.000 abitanti.

D'altra parte, come già detto, quale sarebbe la ragione-

volezza di un canone patrimoniale che venisse riscosso sul presupposto occupazionale dall'Ente a cui il sedime demaniale occupato non appartiene, oltretutto sottraendo l'introito all'Ente a cui invece quel sedime appartiene?

Ai sensi degli artt. 119 Cost., 824 e 826 c.c., ciascun Comune, ciascuna Provincia, etc., ha un proprio demanio ed un proprio patrimonio per la cui occupazione da parte di terzi non può che ottenere un ristoro, ma questo ristoro non può che andare all'Ente a cui appartiene la porzione di demanio o patrimonio occupata. Soluzioni diverse sarebbero in contrasto con l'articolo citato della Costituzione.

Costituzione - articolo 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti

L'articolo citato merita una riflessione almeno per quanto afferisce la ratio del suo significato. L'articolo, modificato con legge costituzionale del 18 ottobre 2001, introduce l'autonomia finanziaria di spesa e di entrata non più esclusivamente per le Regioni, ma anche per Comuni, Province e Città metropolitane.

Per quanto riguarda le entrate, queste sono garantite dai tributi propri decisi dagli enti territoriali, definiti «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali (ciò prevede che una quota di alcuni tributi riscossi dallo Stato venga destinata agli enti territoriali); dai trasferimenti, ovvero da contributi erogati dallo Stato a quelle regioni «con minore capacità fiscale per abitante».

Circa le spese, sempre l'articolo in commento dispone che le tre entrate indicate sopra debbano essere in grado di finanziare l'esercizio delle funzioni degli enti territoriali: in via eccezionale, lo Stato può concedere risorse aggiuntive o interventi speciali volti a finanziare attività straordinarie.

Ma perché...?

Le tasse che pagano i cittadini hanno dunque varie destinazioni: in alcuni casi finiscono direttamente nelle casse di un ente locale, in altri casi dello Stato.

Dallo Stato poi possono essere trasferite agli enti locali. Una parte dell'opinione pubblica sostiene che questo sistema penalizza i contribuenti più "generosi" perché buona parte delle loro tasse ha una destinazione diversa da quella di attività e servizi sul loro territorio di residenza.

Secondo un'altra parte dell'opinione pubblica, invece, proprio perché l'Italia è uno Stato unitario le tasse devono servire al benessere di tutti e non solo di alcuni.

In ogni caso, l'attuale sistema nasce dalla progressiva concessione di autonomie agli enti locali, ma risente anche della crisi economica e delle scelte politiche che nel corso degli anni hanno portato a costanti cambiamenti nella definizione delle imposte locali.

Codice Civile – articolo 824

I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'articolo 822, se appartengono alle province o ai comuni, sono soggetti al regime del demanio pubblico.

Allo stesso regime sono soggetti i cimiteri e i mercati comunali

Anche questo articolo merita un rapido approfondimento.

Il codice attuale, al pari di quello abrogato, ha voluto riservare la denominazione di pubblico demanio soltanto ai beni appartenenti allo Stato a titolo di proprietà pubblica.

La tradizione e il diritto positivo hanno sempre ammeso, accanto ai beni di proprietà pubblica dello Stato, anche quelli spettanti per lo stesso titolo alle province e ai comuni.

Per tale ragione l'articolo in commento non parla di

demanio provinciale e comunale, ma di beni delle province e dei comuni «soggetti al regime del demanio pubblico»: si tratta più di una equiparazione che di una unificazione di condizione giuridica.

Questa equiparazione è fatta, come si vede, soltanto nei riguardi dei beni propri delle province e dei comuni e non anche di altri enti pubblici. La ragione di questa limitazione deve ricercarsi in una costante tradizione, che a sua volta trova spiegazione nel concetto stesso della proprietà pubblica: essendo questa un diritto reale, per la cui tutela sono necessari poteri di polizia e di sovranità di carattere assoluto, esercitabili cioè erga omnes, ed essendo tali poteri propri soltanto degli enti territoriali, ne consegue che soltanto questi nel nostro diritto, oltre lo Stato, la provincia e il comune, possono essere soggetti di proprietà pubblica.

Quanto ai beni che possono formare oggetto di questo diritto fra quelli appartenenti alle province e ai comuni, essi sono gli stessi, per natura e per destinazione economica, che possono far parte del demanio dello Stato, ad eccezione naturalmente di quelli che non possono appartenere se non a quest'ultimo.

Di fatto, non tutti i beni indicati nel secondo comma dell'articolo appartengono, oltre che allo Stato, ai due enti minori, si ricordino le strade ferrate e gli aeroporti: però, ove ciò in futuro si verificasse, sarebbero disciplinati senz'altro dall'art. 825 del codice civile.

Ciò è già avvenuto per quanto riguarda le strade, gli acquedotti gli immobili di interesse storico ed artistico, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche, beni e istituti tutti che possono essere, oltre che governativi, anche provinciali e comunali.

Le strade hanno sempre costituito la parte più notevole dei beni pubblici dei due enti minori: quali fra esse appartengano alle province e quali a comuni risulta dagli art. 13-18 della Legge sui lavori pubblici; alla classificazione sono state recate modificazioni, soprattutto ai fini della manutenzione dal decreto legislativo 15 novembre 1923, n. 2506.

Notevole è stata l'inclusione degli acquedotti nel demanio dei due enti territoriali.

Oltre all'importanza che può avere per la conservazione di questi beni, essa presenta un interesse particolare per la soluzione della questione della demanialità delle fontane comunali, demanialità che resta chiaramente stabilita.

È utile a questo proposito mettere tale soluzione in rapporto con quella adottata dal codice riguardo al problema dell'ammissibilità di un demanio idrico comunale, problema molto discusso dalla dottrina.

Per la prima parte dell'art. 823 del codice civile le acque pubbliche o demaniali non possono appartenere se non

al demanio dello Stato: ogni altro soggetto, e quindi anche il comune, non può essere proprietario se non di acque che mancano di quei caratteri di utilità pubblica che ne determinano la demanialità e quindi a titolo di proprietà privata.

Risulta, però, dall'articolo in esame che le acque derivate dai corsi pubblici, i vasi per il loro trasporto e le fontane per la loro distribuzione, hanno carattere demaniale non solo quando appartengono allo Stato, ma anche se propri delle province o dei comuni.

Il capoverso dell'articolo contempla due categorie di beni di esclusivo demanio comunale: i cimiteri e i mercati.

Per i primi la questione è stata sempre discussa e variamente risolta: il legislatore, volendo portare certezza su questo punto, ha preferito adottare la soluzione che più si concilia con le esigenze etiche ed igieniche relative alla conservazione dei cimiteri.

Quanto ai mercati, la disciplina pubblicistica è giustificata dall'uso pubblico cui sono adibiti.

Codice Civile – articolo 826

Patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni
I beni appartenenti allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni.

Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra.

Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

Qualche riflessione in punta di penna sul patrimonio in generale, beni indisponibili e disponibili

Col l'articolo il codice si occupa della disciplina dei beni patrimoniali dello Stato, delle province e dei comuni, ossia dei beni che a tali enti appartengono a titolo di proprietà privata.

L'articolo contiene l'elencazione tassativa dei beni demaniali, mentre i beni patrimoniali vengono indicati genericamente come tutti gli altri che non sono della

specie di quelli costituenti il pubblico demanio, in tal modo l'articolo in esame 826 finisce per riprodurre sostanzialmente l'articolo 428 del vecchio codice.

Il legislatore ha voluto, però, adottare per il patrimonio la distinzione già contenuta nel regolamento 23 maggio 1924, n. 827, fra patrimonio indisponibile e patrimonio disponibile.

Com'è noto, la diversa posizione giuridica delle due categorie è conseguenza della diversa funzione economica dei beni che ne fanno parte: beni indisponibili sono quelli destinati direttamente a un fine pubblico, pertanto, sotto questo aspetto, si trovano in una condizione analoga a quella dei beni demaniali, pur non ricorrendo per essi le ragioni politiche e di altro genere che determinano l'assoggettamento al regime della proprietà pubblica. I beni disponibili hanno, invece, un'utilità strumentale, poiché servono alla produzione di altri beni, ossia di entrate patrimoniali per gli enti cui appartengono: essi sono, di conseguenza, soggetti in modo quasi completo alle regole del diritto privato comune.

L'adozione di questa distinzione ha reso necessaria una indicazione tassativa dei beni disponibili, a questa enumerazione sono dedicati il secondo e terzo comma dell'articolo.

In modo simmetrico a quanto ha fatto l'articolo 822 del codice civile per i beni demaniali, l'articolo elenca prima una serie di beni indisponibili che non possono appartenere se non allo Stato, quindi un altro gruppo, molto più generico, di beni indisponibili che possono appartenere così allo Stato come alle province e ai comuni e, come vedremo, anche ad altri enti.

I beni indisponibili di esclusiva proprietà dello Stato: foreste, miniere, cave e torbiere, cose d'interesse storico rinvenute nel sottosuolo, armamenti

L'elencazione dei beni indisponibili dello Stato comprende le seguenti categorie:

a) Le foreste, che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale di Stato. Con ciò la Legge conferma che, nei riguardi delle foreste, l'espressione «demanio» è usata dalle leggi speciali in senso del tutto improprio. Quali foreste costituiscano il demanio forestale risulta dagli art. 106-116 del Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3267: la proprietà di questi boschi da parte dello Stato non ha scopo soltanto finanziario, ma anche e soprattutto idrogeologico ed igienico, infatti tali scopi attengono a quelle ragioni di conservazione e d'incremento del patrimonio boschivo nazionale che giustificano le stesse limitazioni alla proprietà privata dei boschi.

Le foreste demaniali sono amministrate da un'apposita Azienda autonoma, che ha personalità giuridica ed or-

gani propri, sebbene sia alle immediate dipendenze del Ministero dell'agricoltura e foreste (art. 108 e seguenti del decreto citato e leggi 13 dicembre 1928, n. 3141; 5 gennaio 1933, n. 30).

b) Le miniere. La legislazione mineraria italiana ha raggiunto la sua unificazione soltanto col decreto legislativo 29 luglio 1927, n.1443, il quale sostituì le leggi degli antichi Stati ancora vigenti nelle varie province del Regno. Com'è noto, queste leggi avevano seguito vari sistemi, fra i quali i principali erano quello detto fondiario, vigente in Toscana e in Sicilia, e quello detto demaniale, proprio dell'antico Regno Sardo, del ducato di Parma e di quello di Lucca. Il sistema fondiario, basato sul principio romano, per cui la proprietà del suolo si estenderebbe anche al sottosuolo senza alcuna limitazione, riconosceva la piena proprietà delle miniere ai proprietari dei fondi soprastanti. Il sistema demaniale, derivava dall'antico sistema regalistico, che riservava la proprietà del sottosuolo al sovrano, il quale ne faceva oggetto di concessioni perpetue e onerose al principale scopo di procurare un'entrata all'erario. Il sistema demaniale riserva la proprietà delle miniere allo Stato, che ne concede ai privati la coltivazione a scopo di generale utilità. A quest'ultimo si avvicina il sistema accolto dal decreto di unificazione: data l'importanza che la coltivazione delle miniere presenta per l'economia generale, il legislatore ha voluto evitare che esse restino in dominio dei proprietari del suolo, che possono non avere interesse o capacità per la loro coltivazione. Il decreto ha riservato, perciò, esclusivamente allo Stato la proprietà del sottosuolo, condizionando la coltivazione delle miniere ad apposita concessione amministrativa, che può essere rilasciata solo a chi presenta sufficienti garanzie tecniche e finanziarie ed è soggetta a decadenza in caso di cattivo uso e di inosservanza degli obblighi imposti. Il decreto legislativo citato non contiene una definizione del sistema adottato; la relazione che lo accompagna, pure affermando essersi il nuovo sistema informato al principio della demanialità, dichiara che il legislatore ha, tuttavia, evitata qualunque definizione, per non pregiudicare l'opera della futura codificazione. Il Codice non poteva perciò astenersi dal risolvere la questione della condizione giuridica delle miniere. La soluzione doveva evidentemente essere in armonia col sistema della legge speciale: rispetto a questa, varie erano state le interpretazioni della dottrina. A parte alcuni autori che negavano che lo Stato abbia un diritto di proprietà sul sottosuolo, fra coloro che hanno riconosciuto un tale diritto solo una minoranza qualificava questo come una proprietà demaniale; la maggior parte escludeva che la legge offrisse elementi per una tale soluzione. In realtà la legge non contiene nessuna disposizione che

ponga le miniere sotto il regime giuridico della demanialità: essa non attribuisce allo Stato altra funzione che quella di regolare il godimento e la coltivazione delle miniere; e, anche ove si voglia tener conto di altre leggi speciali, quali quelle dedicate alla polizia delle miniere, in esse non si trova alcuna norma che abbia per oggetto la tutela pubblicistica di tali beni, ma solo regole intese a garantire la sicurezza delle persone addette ai lavori. Si aggiunga che tali beni sono per loro natura redditizi e, quel che sembra ancor più decisivo, sono destinati ad esaurirsi col fatto stesso dell'uso e del godimento. Per tutto questo sembra esatta la soluzione accolta dal codice, collocando le miniere fra i beni patrimoniali, e precisamente fra quelli destinati a un determinato fine pubblico che nella specie fa parte di quello dell'incremento economico nazionale. Nessun contrasto presenta tale soluzione col richiamo al sistema demaniale, contenuto nella relazione citata: «sistema demaniale», non è espressione usata, nelle stesse classificazioni dei sistemi storici, nel senso tecnico di «sistema del demanio pubblico», ma essa serve soltanto per designare l'appartenenza delle miniere allo Stato. Inoltre, il rinvio al nuovo codice per la più precisa determinazione della natura di quest'appartenenza esclude qualunque pregiudizio della questione da parte del decreto legislativo.

c) Le cave e torbiere. A differenza delle miniere queste non sono per natura in proprietà dello Stato, ma appartengono come regola ai proprietari dei fondi in cui si trovano. Solo quando il proprietario non intraprenda la coltivazione o non dia ad essa sufficiente sviluppo, il ministro per le corporazioni, previo il procedimento indicato nell'art. 45 del citato Regio Decreto 29 luglio 1927, può disporre della cava o della torbiera mediante concessione. In questo caso la condizione della cava è quella stessa stabilita per le miniere.

d) Le cose d'interesse storico ed artistico ritrovate nel sottosuolo. La maggiore specificazione di tali cose, contenuta nel presente articolo, riproduce quella fatta dall'art. i) della legge su questa materia del 10 giugno 1939, n. 1089. Dalla stessa legge risulta come le cose della specie di cui si tratta, ritrovate nel sottosuolo, non possono appartenere che allo Stato: siano esse ricercate dallo Stato stesso per mezzo dei suoi organi, oppure da altri soggetti per concessione dello Stato, o dagli stessi proprietari nei propri fondi con particolare autorizzazione dello Stato stesso, o infine siano rinvenute fortuitamente in qualunque fondo, le cose ritrovate appartengono in tutti i casi allo Stato (legge cit. art. 43-50). Qualora le cose di cui in parola siano accolte in un museo o in una altra collezione di quelle indicate nel capoverso dell'articolo in esame, esse contribuiscono alla formazione di un bene demaniale: per se stesse,

tuttavia, conservano comunque il carattere di beni patrimoniali indisponibili.

e) Le caserme, gli armamenti, gli aeroplani e le navi da guerra. Tutti i beni destinati alla difesa militare appartengono esclusivamente allo Stato; i più importanti fanno parte del demanio pubblico, gli altri del patrimonio indisponibile.

Beni indisponibili comuni allo Stato e agli enti pubblici minori

I beni indisponibili che possono appartenere, oltre che allo Stato, alle province e ai comuni, sono costituiti dagli edifici destinati a sede di uffici pubblici, quali i palazzi dei ministeri, delle corti e dei tribunali, i palazzi del governo nelle province, le case in cui sono collocati gli uffici delle province e dei comuni. Accanto a questi immobili, l'articolo ricorda espressamente i mobili che servono ad essi di arredamento, i quali comprendono oltre al mobilio in senso stretto, gli strumenti tecnici, gli schedari, i registri, le carte e gli oggetti di cancelleria. Sono ugualmente indisponibili tutti i beni adibiti ai pubblici servizi, come gli edifici scolastici coi relativi arredi, quelli per lo svolgimento dei servizi postali, telegrafici e telefonici, gli impianti per la produzione e distribuzione dell'energia elettrica che sia usata come mezzo di pubblici servizi, ecc. Per tutti questi beni, la speciale condizione giuridica deriva da un atto di volontà della pubblica amministrazione, col quale la cosa è destinata al conseguimento di un determinato fine pubblico.

Le conseguenze del documento dell'Istituto per la Finanza e l'Economia locale

Dopo il documento IFEL del 14 aprile i Comuni non possono che essere disorientati: da una parte, l'IFEL pubblica e fa corsi di formazione promuovendo uno schema di regolamento, aggiornato il 25 febbraio e sempre reperibile sul sito dell'Istituto, che all'articolo 33, comma secondo, correttamente dà atto che "Nelle aree comunali si comprendono anche i tratti di strade statali o provinciali situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti", dall'altra, lo stesso IFEL il 14 aprile giunge ad una conclusione diversa e, come si è visto, del tutto infondata.

Se i Comuni dovessero seguire le ultime indicazioni IFEL sarebbero inevitabili i contenziosi con gli Enti proprietari delle strade.

Bisognerebbe quindi che IFEL rimediasse dando atto che, in materia di centri abitati, la versione corretta è quella dell'articolo 33, comma secondo, dello schema di regolamento che lo stesso IFEL ha proposto ed aggiornato il 25 febbraio.

Danno all'immagine della Pubblica Amministrazione e assenteismo fraudolento

Con la sentenza n. 61/2020, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità dell'art. 55-quater, comma 3-quater, secondo, terzo e quarto periodo, decreto legislativo n. 165/2001, per contrasto con l'art. 76 Cost.

Ad avviso della Corte, infatti, la materia di cui alla legge delega n. 124/2015 (in attuazione della quale il decreto legislativo n. 116/2016 ha introdotto la disposizione ora dichiarata illegittima) è unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che possa ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa e, in particolare, la specifica fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici.

La pronuncia, quindi, offre l'occasione per riflettere sul processo di inasprimento del regime disciplinare del dipendente pubblico privatizzato, nonché sulle più recenti acquisizioni dottrinali e giurisprudenziali in materia di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione e di sua quantificazione.

Falsa attestazione della presenza in servizio, flagranza e danno all'immagine della Pubblica Amministrazione.

La materia disciplinare e delle responsabilità nel pubblico impiego continua ad essere interessata da persistenti stravolgimenti.

E dove il legislatore delle frequenti riforme interviene, sopraggiunge il Giudice delle leggi, a correggere il tiro della convulsa e talvolta disattenta produzione legislativa in materia.

L'intervento della Corte costituzionale era atteso e, per certi aspetti, perfino auspicato.

Esso risponde ad una controtendenza maturata dalla dottrina lavoristica in antitesi al più recente filone normativo, rispondente ad "impellenze regolative", e affidato dal legislatore alla decretazione d'urgenza o alle

deleghe governative in itinere.

La censura di illegittimità costituzionale riguarda l'art. 55-quater, comma 3-quater, decreto legislativo n. 165/2001, come introdotto dal decreto legislativo n. 116/2016, in risposta ad alcuni fatti di cronaca giornalistica legati a casi di assenteismo e falsa attestazione di presenza in servizio, all'epoca selezionati dagli allora Governi in carica tra le principali finalità politiche delle rispettive legislature.

Declamate finalità politiche ed urgenza, quindi, hanno accomunato gli ultimi tre interventi legislativi nella materia disciplinare, determinando un definitivo allontanamento dalla linea di tendenza espressa nelle prime fasi della privatizzazione.

Così, quel modello unitario di responsabilità disciplinare che quest'ultima aveva delineato, appare ora divaricato, a causa di una corposa infiltrazione di principi e valori pubblicistici, o comunque terzi rispetto alle parti, difficilmente adattabili alla matrice contrattuale (comune con il privato) del rapporto di lavoro pubblico⁵.

Sicché, dopo quasi un decennio di criminalizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la pronuncia di illegittimità costituzionale in commento arriva come una boccata di ossigeno nella complessa rappresentazione del potere disciplinare del datore di lavoro pubblico dinanzi ai fenomeni di assenteismo e di scarsa produttività.

Di fenomeni, cioè, che nella rappresentazione mediatica che ne è stata offerta hanno motivato, sul piano tecnico, un particolare rigore cautelare e procedurale, attraverso una diversificazione di termini e procedure rispetto ad altri illeciti, ancora sottoposti alle regole ordinarie di cui agli artt. 55 ss., decreto legislativo n. 165/2001, a prescindere dalla loro maggiore o minore gravità.

Al vaglio di legittimità costituzionale è sottoposto il comma 3-quater dell'art. 55-quater, decreto legislativo n. 165/2001, esempio emblematico dell'intreccio tra pe-

culiare tecnica normativa ed incremento del disvalore assegnato alle condotte assenteistiche nelle pubbliche amministrazioni.

Come si vedrà, la Corte si sofferma sul primo dato, quello formale della tecnica normativa (violazione della delega): sebbene essa sorvoli sul dato sostanziale relativo alla quantificazione del danno all'immagine, la sentenza offre l'occasione per rimeditare sul processo di inasprimento delle responsabilità nel pubblico impiego e sulla coerenza sistematica che ne è derivata.

La disposizione disciplina una specifica fattispecie di responsabilità amministrativa collegata all'illecito disciplinare descritto dall'art. 55-quater, comma primo, decreto legislativo n. 165/2001, come introdotto dall'art. 69, comma primo decreto legislativo n. 150/2009, ovvero la falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento e altre modalità fraudolente.

Si tratta, segnatamente, di una particolare forma di risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, cagionato dal dipendente pubblico per indebite assenze dal servizio, e per falsa attestazione della presenza in servizio, nel caso in cui la condotta sia accertata in flagranza o mediante strumenti di sorveglianza o registrazione degli accessi e presenze.

La genesi del comma 3-quater dell'art. 55-quater è nota e costituisce ancora oggi l'apice dell'intransigenza mostrata nei confronti del fenomeno dell'assenteismo nel pubblico impiego.

La norma, infatti, viene inserita nel corpo del decreto legislativo n. 165/2001, in virtù della delega contenuta nell'art. 17, Legge n. 124/2015 ("riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), il cui comma primo, lett. s), aveva disposto la "introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare".

In attuazione di tale criterio, il decreto legislativo n. 116/2016 ha modificato l'art. 55-quater, decreto legislativo n. 165/2001 ("licenziamento disciplinare"), all'interno del quale ha introdotto una disciplina sostanziale e procedurale speciale in ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio. Il decreto attuativo, quindi, prosegue la stessa linea di tendenza del decreto legislativo n. 150/2009 che, in chiave propagandistica e con valenza simbolico-comunicativa, aveva attribuito

una posizione centrale alla materia disciplinare, al fine di recuperare la produttività delle pubbliche amministrazioni, di contrastare l'assenteismo, di accrescere l'immagine di efficienza dell'azione pubblica.

Il decreto legislativo n. 116/2016, che è stato successivamente modificato dal decreto correttivo decreto legislativo n. 118/2017, costituisce dunque un'anticipazione rispetto all'attuazione più ampia e completa della delega del 2015, definitivamente conclusasi con il decreto legislativo n. 75/2017.

L'anticipazione ha risposto, essenzialmente, all'esigenza di fornire una risposta immediata ed efficace ad alcuni episodi di assenteismo in amministrazioni pubbliche che, ampiamente diffusi e denunciati dai media e dalla stampa giornalistica, avevano avuto larga presa nell'opinione pubblica.

Per tali ragioni il decreto legislativo n. 116/2016, che costituisce il "primo tempo" della riforma della materia disciplinare, verrà volgarmente definito "decreto contro i furbetti del cartellino".

Esso consta di tre soli articoli che, intervenendo direttamente nell'art. 55-quater, vi aggiungono altri cinque commi (comma 1-bis, 3-bis, 3-ter, 3-quater, e 3-quinquies), che recano norme di carattere sostanziale e procedurale.

Sotto il profilo sostanziale, conformemente all'obiettivo dichiarato dal Governo di "contrastare il fenomeno dell'assenteismo e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione (causa di disuguaglianze, di inefficienza e di ingenti costi)", il nuovo comma 1-bis specifica la fattispecie di "falsa attestazione della presenza in servizio", già descritta dal comma primo, lett. a), con l'effetto di ampliarne l'ambito di applicazione.

A norma del "nuovo" comma 1-bis, costituisce "falsa attestazione della presenza in servizio" non soltanto "l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o ... altre modalità fraudolente", ma "qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso".

L'ultima parte della disposizione, peraltro, dispone che "della violazione risponde anche chi abbia agevolato con la propria condotta attiva o omissiva la condotta fraudolenta".

Anch'essa, pertanto, realizza l'obiettivo di ampliare l'am-

bito di applicazione della fattispecie, nel quale vanno ricondotti anche i comportamenti commissivi o omissivi di terzi che “agevolino” la condotta fraudolenta del dipendente che attesti falsamente la presenza in servizio.

Sotto il profilo procedurale, invece, il decreto legislativo n. 116/2016 ha introdotto due diverse novità: la sospensione cautelare obbligatoria dal servizio del dipendente che attesti falsamente la sua presenza in servizio ed il procedimento disciplinare accelerato.

Entrambi gli elementi, inediti, rispondono al criterio della delega connesso alla concretezza, certezza e rapidità nei tempi e nell’espletamento dell’azione disciplinare. Tutti e due gli istituti, inoltre, trovano applicazione solo nel caso di falsa attestazione della presenza in servizio, che sia accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze.

Infine, il comma 3-quater dell’art. 55-quater, introduce l’azione di responsabilità per danni all’immagine della Pubblica Amministrazione.

Si tratta di una disciplina analitica e puntuale di una procedura già esistente, di cui la disposizione in argomento avrebbe dovuto costituire una fattispecie speciale ed aggravata.

La denuncia al pubblico ministero ed alla procura della Corte dei conti va inoltrata in termini brevissimi, di quindici giorni, dall’avvio del procedimento disciplinare.

È previsto che la Corte dei conti che ne ravvisi i presupposti, emani un invito a dedurre entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento e che l’azione di responsabilità venga esercitata, con modalità e termini previsti dalla Legge n. 19/1994, entro i centoventi giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga.

L’ammontare del danno è rimesso alla valutazione equitativa del giudice. L’eventuale condanna però non può essere inferiore alle sei mensilità dell’ultimo stipendio in godimento

La questione di illegittimità costituzionale e la violazione della delega legislativa

La questione di illegittimità costituzionale del comma 3-quater dell’art. 55-quater, decreto legislativo n. 165/2001 viene sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l’Umbria, limitatamente all’ultimo periodo della disposizione.

Essa sorge nell’ambito del giudizio volto ad accertare la responsabilità contabile di una dipendente comunale che, in quattro occasioni, aveva attestato falsamente la propria presenza in servizio per un’ora (abbandonava il posto di lavoro alle 17, ma certificava la propria presenza fino alle 18).

Come richiesto dalla procura regionale, la Corte umbra riconosce la responsabilità amministrativa, e condanna la dipendente al risarcimento del danno patrimoniale, pari alla retribuzione indebitamente percepita, in assenza della prestazione lavorativa e del danno all’immagine della Pubblica Amministrazione (per un valore equitativamente stabilito di euro 20.000).

Ciò nonostante, la stessa Corte dei conti rimette la questione di illegittimità della disposizione applicata, limitatamente al profilo della quantificazione del danno all’immagine, con riferimento a tre parametri costituzionali:

l’art. 76 Cost. (violazione della delega di cui alla Legge n. 124/2015);

l’art. 3 Cost., 2 e 117, comma primo, Cost. (irragionevolezza della disposizione), anche in relazione all’art. 6 Cedu e all’art. 4, Prot. n. 7 Cedu (violazione del principio dell’offensività in concreto della condotta sanzionata).

Invero, la predeterminazione dell’ammontare della condanna in caso di accertamento del danno all’immagine, comunque non inferiore alle sei mensilità stipendiali, oltre che condizionata dalla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione prescritta dal comma 3-quater dell’art. 55-quater, decreto legislativo n. 165/2001 impedirebbe alla valutazione equitativa del giudice di accertare la reale e concreta offensività della condotta e attribuirebbe valore sanzionatorio ad una disposizione che era stata introdotta al solo scopo di accelerare e rendere concreto e certo il potere disciplinare della Pubblica Amministrazione, senza avere abilitato l’esecutivo ad introdurre norme in materia di responsabilità amministrativa.

La Corte costituzionale accoglie il ricorso e dichiara l’illegittimità costituzionale, non solo dell’ultimo periodo del comma 3-quater, ma anche del secondo e del terzo periodo, che alla disposizione censurata sono funzionalmente collegati.

La pronuncia muove da un’interessante ricostruzione dell’istituto del danno all’immagine della Pubblica Amministrazione di cui la particolare fattispecie di danno all’immagine per indebite assenze dal servizio costitui-

sce una specificazione.

La sua introduzione risale alla legge delega n. 15/2009:

l’art. 7 (“Principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici”) richiedeva che, nell’esercizio della delega, si modificasse la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, ai sensi dell’art. 55, decreto legislativo n. 165/2001, al fine di “potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo”.

Il comma secondo disponeva che la delega si attendesse, tra l’altro, ai principi di cui alla lett. e) “prevedere, a carico del dipendente responsabile, l’obbligo del risarcimento del danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché del danno all’immagine”.

Da questa delega la formulazione dell’art. 55-quinquies, decreto legislativo n. 165/2001 (“False attestazioni o certificazioni”), che obbliga il dipendente, “ferme le responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni”, a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, “nonché il danno all’immagine subiti dall’amministrazione”.

Il decreto legislativo n. 150/2009, sempre in attuazione di quella delega, ha peraltro collegato la sanzione del licenziamento disciplinare all’assenteismo fraudolento, da applicare “comunque”, ai sensi dell’art. 55-quater, comma primo, lett. a), decreto legislativo n. 165/2001.

Ora, a differenza della Legge n. 15/2009, la Legge n. 124/2015 non ha mai disposto che il Governo si pronunciasse sulla materia della responsabilità amministrativa.

Invero, l’art. 16, Legge n. 124/2015 richiedeva che il Governo adottasse decreti legislativi di semplificazione in una serie di settori, tra i quali il “lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa” (lett. a); mentre il successivo art. 17, Legge n. 124/2015 si limitava a richiedere la “introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l’esercizio dell’azione disciplinare”.

La peculiare fattispecie di danno all’immagine aggra-

vato, derivante da falsa attestazione della presenza in servizio di cui al comma 3-quater dell’art. 55-quater, viene introdotta in esecuzione di tale delega e in attuazione di tali principi (art. 1, comma primo, lett. b), decreto legislativo n. 116/2016), i quali riguardavano la sola materia disciplinare, senza potervi ricondurre in alcun modo l’introduzione di “nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa”.

Peraltro, aggiunge la Corte costituzionale, la circostanza per cui la delega nella materia disciplinare si inserisce in una più ampia delega diretta a dettare norme di semplificazione, sottrae al legislatore delegato quel margine di manovra necessario a potere arricchire l’oggetto della delega secondo criteri innovativi non contemplati dal delegante.

Il percorso logico della Corte è ineccepibile, al pari dei suoi esiti.

Condivisibilmente, infatti, la pronuncia di illegittimità non può che estendersi anche ai due periodi precedenti, in quanto rispetto a quello espressamente impugnato strettamente consequenziali: afferma la Corte che il comma 3-quater dell’art. 55-quater, unitariamente considerato, prevede una “nuova fattispecie di natura sostanziale intrinsecamente collegata con l’avvio, la prosecuzione e la conclusione dell’azione di responsabilità da parte del procuratore della Corte dei conti”, ovvero “un’autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega”.

Tuttavia, riconosciuto il contrasto con il primo parametro costituzionale indicato (violazione della delega ex art. 76 Cost.), la Corte non ha avuto motivo di esprimersi sugli ulteriori, e ben più interessanti, profili di contrasto sollevati con riferimento agli artt. 3, Cost., 2 e 117, comma primo, Cost. (irragionevolezza della disposizione), anche in relazione all’art. 6 CEDU e all’art. 4, Prot. n. 7 CEDU (violazione del principio dell’offensività in concreto della condotta sanzionata).

Si tratta di questioni cruciali, dalle quali sarebbe stato possibile ricavare indicazioni preziose nel già complesso dibattito in tema di danno all’immagine per assenteismo fraudolento.

Va ricordato infatti che la pronuncia di illegittimità riguarda il peculiare procedimento per fare valere la responsabilità amministrativa (aggravata) collegata all’illecito disciplinare, se accertato in flagranza o mediante sistemi di sorveglianza o registrazione degli accessi e presenza ex art. 55-quater, ma non la fattispecie del danno all’immagine connesso all’illecito della falsa attesta-

zione in servizio disciplinato dall'art. 55-quinquies, decreto legislativo n. 165/2001.

Tale articolo, al comma secondo, si limitava a stabilire che “nei casi di cui al comma primo, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subiti dall'amministrazione”.

L'art. 16, decreto legislativo n. 75/2017 ha sostituito la parte finale della disposizione con la formula “il danno d'immagine di cui all'articolo 55-quater, comma 3-quater”.

Caduta quest'ultima norma, per illegittimità costituzionale, tornerà in vigore l'obbligo di risarcire il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione sic et simpliciter, secondo le regole ordinarie vigenti prima del 2016, di cui, a questo punto, appare utile riassumere le coordinate essenziali.

Figura di matrice giurisprudenziale, il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione va definito come quella forma di “danno che investe il rapporto che lega la comunità degli amministratori all'ente per il quale il dipendente infedele agisce”.

Esso postula il venir meno, da parte dei cittadini o anche di una categoria di soggetti (dipendenti, fruitori o prestatori di servizi od opere), del senso di affidamento e di fiducia nel corretto funzionamento dell'apparato della pubblica amministrazione, nonché del senso di “appartenenza all'istituzione” stessa.

Il danno, pertanto, coincide con l'offesa al rispetto di tutte quelle disposizioni poste a tutela delle competenze, delle funzioni e delle responsabilità dei soggetti pubblici e nella conseguente alterazione della loro identità quali istituzioni garanti, di fronte alla collettività tutta, di principi di trasparenza, legalità, imparzialità ed efficienza.

La sua prima disciplina legislativa risale all'art. 17, comma 30-ter, Legge n. 102/2009, che affidava alle Procure regionali della Corte dei conti l'esercizio dell'azione per il risarcimento dei danni all'immagine, nei soli casi previsti dall' art. 7, Legge n. 97/2001, ovvero nei casi di condanna irrevocabile nei confronti di dipendenti per i delitti contro la Pubblica Amministrazione, previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale.

In tal caso, il Procuratore regionale della Corte dei con-

ti, entro trenta giorni, dalla comunicazione della sentenza avrebbe promosso l'azione di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

La disposizione, quindi, aveva introdotto il principio della cosiddetta pregiudizialità penale, ed aveva altresì limitato la responsabilità amministrativa ai soli casi di sentenze penali di condanna passate in giudicato, per i (soli) reati propri, commessi dai pubblici impiegati, contro la Pubblica Amministrazione (ovvero “delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione”: corruzione, peculato, concussione, abuso d'ufficio..).

Il che, tra l'altro, comportava l'effetto discutibile che, per alcune voci di danno, fosse possibile agire simultaneamente all'accertamento della connessa responsabilità, mentre per il danno all'immagine si dovesse attendere l'esito del giudizio penale.

Tuttavia, l'esclusione dal campo di applicazione della responsabilità per danno all'immagine di reati diversi da quelli “propri” di cui all' art. 7, Legge n. 97/2001 era stata ritenuta conforme a Costituzione: ad avviso della Corte costituzionale, infatti, la scelta del legislatore di non estendere l'azione risarcitoria anche in caso di condotte che costituiscono reati diversi da quelli espressamente previsti, va considerata non irragionevole, in quanto con essa si è inteso riconoscere la responsabilità erariale solo per quei reati che contemplano la Pubblica Amministrazione come soggetto passivo.

La tassatività degli specifici reati contro la Pubblica Amministrazione, accertati con sentenza passata in giudicato, è comunque venuta meno con l'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile (decreto legislativo n. 174/2006), il cui art. 51, comma settimo, ha disposto la comunicazione della sentenza irrevocabile di condanna dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni per i delitti a danno delle stesse al competente procuratore regionale della Corte dei conti, affinché promuova l'azione di responsabilità erariale nei confronti del condannato. Il generico riferimento alla sentenza irrevocabile di condanna, senza alcun rinvio a precise tipologie di reati, è stato interpretato come il superamento della limitazione del campo di applicazione della responsabilità risarcitoria.

L'art. 4, comma primo, dell'allegato 3 al suddetto Codice, peraltro, ha abrogato l' art. 7, Legge n. 97/2001.

Conclusasi (sebbene non del tutto) la “vicenda” della pregiudizialità penale per specifici reati, le questioni ancora aperte e più dibattute attengono alla natura dell'azione di responsabilità da danno all'immagine del-

la Pubblica Amministrazione e alla relativa quantificazione.

Quanto all'azione di responsabilità, la Corte europea dei diritti dell'uomo ne ha escluso la natura penale, precisando altresì che la somma che il dipendente condannato sia tenuto a pagare ha natura di risarcimento e non di pena.

Su questo specifico aspetto, tuttavia, è intervenuta anche la Corte costituzionale che, in tale forma di risarcimento, ha rintracciato “una peculiare connotazione, rispetto alle altre forme di responsabilità...che deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori, rispetto a quelli risarcitori”.

Più complessa, invece, la questione della quantificazione del danno.

Va premesso, che secondo l'orientamento ormai consolidato, la liquidazione delle spese necessarie a ripristinare il prestigio leso dalla condotta illecita del pubblico dipendente deve tenere conto di alcuni parametri, tra cui, essenzialmente: l'entità del danno, la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, la reiterazione della condotta, ovvero la sua sporadicità; la risonanza mediatica dell'evento.

La valutazione in via equitativa, pertanto, deve tenere nella debita considerazione le circostanze del caso concreto, tenuto conto che la lesione dell'immagine comporta la risarcibilità, oltre che del danno patrimoniale, anche del danno non patrimoniale, come danno conseguenza, costituito dal ridimensionamento della considerazione della persona giuridica, sia nell'agire delle persone fisiche che ne ricoprono gli organi, sia nella considerazione da parte dei consociati o di un settore di essi, con i quali l'ente normalmente interagisce. In ogni caso, si applica quanto disposto dall' art. 1, comma 1-sexies, Legge n. 20/1994, come introdotto dalla Legge n. 190/2012: “nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”.

In questo quadro si inserisce la particolare fattispecie del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione per assenteismo fraudolento aggravato, introdotta nel 2016.

Considerata una delle ipotesi settoriali che, con dubbia

coerenza sistematica, il legislatore ha periodicamente introdotto, in deroga alla regola della pregiudizialità penale, essa si aggiunge alle altre ipotesi “speciali” di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione.

Ovvero, quella disciplinata dall' art. 1, comma dodicesimo, Legge n. 190/2012 (Legge anticorruzione), che prescrive la perseguibilità del dirigente responsabile anticorruzione “in caso di commissione all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma quinto e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi nono e decimo del presente articolo;

b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano”.

Nonché, quella contemplata dall' art. 46, decreto legislativo n. 33/2013 attinente agli obblighi di trasparenza, secondo cui “l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale a cui applicare la sanzione di cui all'articolo 47, comma 1-bis, ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili”.

Si tratta, in entrambi i casi, di forme di responsabilità per fatto del terzo, che si giustificano per via della posizione apicale del soggetto responsabile nell'ambito della struttura amministrata.

Il decreto legislativo n. 116/2016 invece, incide proprio sulla quantificazione del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione e realizza una “ulteriore fattispecie di danno erariale”, “enucleata da quella più generale già prevista dall'art. 55-quater” e dall'art. 55-quinquies, e che rispetto a questa presenta “indubbi aspetti peculiari”.

Al fine di inasprire il regime disciplinare contro l'assenteismo fraudolento di cui all'art. 55-quater, l' art. 1, comma 1, lett. b), decreto legislativo n. 116/2016 vi inserisce il comma 3-quater e stabilisce: tempi ridottissimi perché il Procuratore presso la Corte dei conti agisca sollecitamente per fare valere la responsabilità, senza attendere né l'instaurazione del processo penale, né la sentenza che lo definisce.

Precisa, infine, che la valutazione equitativa del giudice sarebbe stata vincolata ad una condanna non inferiore alle sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento e che avrebbe dovuto tenere conto della rilevanza del fatto per i mezzi di informazione.

Considerato che la maggior parte delle condanne nei confronti dei dipendenti assenteisti infedeli ha tenuto conto sia del risarcimento del danno patrimoniale per l'indebita percezione della retribuzione, in assenza della corrispettiva prestazione del servizio (stante l'assenza fraudolenta), sia del danno all'immagine, nella magistratura contabile è sorto il dubbio se a tale fattispecie dovesse comunque applicarsi l' art. 1, comma 1-sexies, Legge n. 20/1994, o meno.

Per la specialità e a favore della piena autonomia del danno all'immagine da assenteismo fraudolento aggravato, si sono espresse, infine, le sezioni riunite della Corte dei conti, secondo le quali la stretta normativa realizzata per contrastare condotte illecite ed infedeli, idonee di per sé a ledere l'immagine della Pubblica Amministrazione, giustifica l'indipendenza della condanna erariale dalla accertata commissione di un reato ai danni di quest'ultima, attraverso una sentenza passata in giudicato.

Sicché "l'ipotesi di danno all'immagine prevista dall' art. 55- quater, comma 3-quater, decreto legislativo n. 165/2001 (...) ha natura speciale rispetto alle ipotesi di danno all'immagine derivante da reato (...), in quanto la condotta è descritta direttamente dal legislatore (...); viceversa, negli altri casi di danno all'immagine da reato la condotta rilevante è la medesima descritta dalle fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione".

Tali elementi di specialità (descrizione della fattispecie; criteri di determinazione del danno; peculiarità procedurali e processuali), escludono l'applicazione della disciplina generale del danno all'immagine derivante dalla commissione di un reato contro la Pubblica Amministrazione (e quindi la regola della pregiudizialità penale), nonché della sua quantificazione ai sensi dell' art. 1, comma 1-sexies, Legge n. 20/1994, che presuppone appunto il passaggio in giudicato della sentenza di condanna penale.

Quantificazione del danno, minimo edittale e clamor fori

Affermata la specialità del danno all'immagine per assenteismo fraudolento, va detto che sul peculiare regime del minimo edittale e sulla rilevanza mediatica dell'illecito, tanto la Corte dei conti umbra, quanto la

Presidenza del Consiglio, si sono diffusamente soffermati, sostanzialmente ribadendo quanto già espresso il Consiglio di Stato, in fase di approvazione del decreto legislativo n. 116/2016.

A suo tempo, infatti, il Consiglio di Stato aveva avanzato dubbi tanto sulla compatibilità con la delega, che nessuna indicazione specifica sul punto aveva fornito, quanto sulla quantificazione della voce di danno.

Invero, la norma, nel prevedere che l'ammontare del danno fosse rimesso alla valutazione equitativa del giudice, ma che l'eventuale condanna non potesse essere inferiore alle sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, fissava un minimo edittale che poneva dei limiti al potere equitativo del giudice, riconosciuto dalla norma medesima.

Inoltre, il parametro della "rilevanza che il fatto ha assunto per i mezzi di informazione", rischiava di alterare la percezione delle reali finalità della riforma, nel momento in cui collega la quantificazione del danno ad elementi del tutto estranei alla condotta del dipendente, come nel caso di un parametro dichiaratamente mediatico.

Il Consiglio di Stato aveva, quindi, indicato di sostituire il riferimento alla "rilevanza del fatto per i mezzi di informazione" con la "diffusività dell'episodio nella collettività".

La definitiva approvazione del testo del decreto legislativo n. 116/2016, però, non ha tenuto conto di tali osservazioni.

Ed in effetti, costantemente ritenuto, nella giurisprudenza contabile, un elemento destinato a consentire la quantificazione del danno, e non un requisito costitutivo della fattispecie, il cosiddetto clamor fori costituisce tuttora una figura di difficile inquadramento.

Sicuramente la diffusione mediatica della notizia dell'illecito costituisce la piena concretizzazione della lesione all'immagine, in quanto solo attraverso la sua divulgazione si perpetra quella interruzione della fiducia che la collettività, all'interno della stessa amministrazione, ma anche all'esterno di essa, nutre nei confronti dell'istituzione pubblica e che ne determina il suo discredito nella società.

Certamente, quindi, "il clamore e la risonanza non integrano la lesione ma ne indicano la dimensione", nel senso che l'offesa al prestigio e alla credibilità dell'ente pubblico è, innanzi tutto, determinata dalla dolosa violazione degli obblighi di correttezza e di fedeltà ai dove-

ri d'ufficio.

Tuttavia, tale dato può anche prescindere da un grave inadempimento contrattuale, nonché dalla reale entità dell'illecito e della sua aggressività nei confronti del bene giuridico tutelato; entità che potrebbe non giustificare di per sé un'azione per fare valere la responsabilità amministrativa e che, per altro verso, potrebbe tradursi in un disincentivo dell'agire amministrativo e dei suoi dipendenti.

Sotto questo profilo, la necessaria valutazione del clamor fori ai fini della quantificazione del danno all'immagine costituisce la misura della considerazione contingente che il legislatore formula nei confronti della specifica fattispecie che, attraverso la responsabilità amministrativa, si intende perseguire.

Si tratta di scelte legislative ben precise che rispecchiano opzioni valoriali tradotte in forme di responsabilità da innescare in settori nevralgici dell'azione amministrativa, con l'evidente intento di contrastare fenomeni censurabili, mediante atti e procedure speciali.

Esse risultano la proiezione di una visione dell'attività amministrativa intesa sempre più al servizio del cittadino, capace di raggiungere certi standard di qualità prefissati, attraverso un contesto in cui la performance diviene misurabile e suscettibile di continui aggiustamenti.

La società cui questo tipo di amministrazione si rivolge viene percepita sensibile alla veloce diffusione di informazioni, attraverso reti e mass media, idonee a mettere a repentaglio i diritti delle personalità delle stesse persone giuridiche, la cui efficienza e credibilità vengono affidate al principio della cosiddetta accountability, ovvero al principio di responsabilità che lega le decisioni assunte e le conseguenze ottenute.

Nelle nuove figure del danno all'immagine, pertanto, il risarcimento non richiede la necessaria commissione del reato, ma la sola fattispecie astrattamente configurabile di reato e, nell'assegnare valore alla risonanza mediatica del fatto, tiene conto di una forma di controllo dall'esterno della pubblica collettività attraverso i mezzi di informazione.

Ecco perché, tutto sommato, la decisione della Corte convince: anche se limitata al dato formale della violazione della delega, la censura di illegittimità costituzionale investe, a ben vedere, la tecnica normativa.

Letta in maniera più ampia, essa indirettamente richiama l'attenzione sull'opportunità di riportare le scelte di

valore più significative sul pubblico impiego nella loro sede elettiva (la legge ordinaria), che va privilegiata, in luogo di deleghe governative e/o d'urgenza, peraltro nemmeno rispettate in fase attuativa.

Il tema meriterebbe ulteriori approfondimenti.

Non vi è dubbio, infatti, che "rientra nella discrezionalità del legislatore" la scelta di "conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte"; e che, in questa prospettiva, il legislatore ha, tra l'altro, il potere di delimitare l'ambito di rilevanza delle condotte perseguibili, stabilendo "nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo".

Tuttavia, la scelta di colpire con una forma di responsabilità amministrativa aggravata una determinata condotta verso cui è espresso particolare disvalore va comunque valutata alla luce della discrezionalità non arbitraria e della irragionevolezza.

E sulla irragionevolezza, il dubbio sulla riprovevolezza sociale e sulla valutazione comparativa del fenomeno dell'assenteismo e della falsa attestazione della presenza in servizio, rispetto ad altri e più gravi illeciti disciplinari sanzionati secondo le regole ordinarie, resta.

Così come resta il valore da attribuire al clamor fori, costantemente interpretato esclusivamente come elemento indicativo della dimensione della lesione arrecata all'immagine della P.A., che comporta, quindi, una valutazione sull'an del danno, da effettuarsi caso per caso, tenendo conto delle specifiche circostanze in cui in concreto si è svolta la vicenda illecita, in conformità con il principio di proporzionalità e di gradualità sanzionatoria prescritto per ogni tipo di diritto punitivo (penale ed amministrativo).

Considerazioni analoghe riguardano il minimo edittale.

Qui la Corte si limita a precisare come la norma contestata, fissando una soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo, non permetterebbe di garantire il principio di proporzionalità della sanzione rispetto al caso concreto oggetto di contestazione disciplinare.

Invero, l'obbligatorietà del minimo edittale, in ipotesi di fondatezza della contestazione relativa al danno all'immagine, impedisce, di fatto, alla Corte di dare rilevanza ad altre circostanze peculiari e caratterizzanti il caso

concreto, ed impone al giudicante la condanna dell'incolpato anche in presenza di condotte marginali e tenui che abbiano prodotto un pregiudizio minimo, con violazione del principio di proporzionalità e della gradualità sanzionatoria.

Sono, questi ultimi, principi che governano anche il giudizio di responsabilità contabile, la cui caratteristica tipica consiste nella autonomia della valutazione del comportamento contestato al dipendente pubblico: invero, l'accertamento del danno erariale può prendere in considerazione anche fatti e circostanze diversi rispetto a quelli acquisiti nell'eventuale giudizio civile o penale, atteso che anche nel giudizio di responsabilità contabile non avviene un'attività meramente ricognitiva di quanto già accertato da altra giurisdizione, ma una valutazione autonoma che si sostanzia su presupposti diversi da quelli considerati dal giudice ordinario, quali il rapporto di servizio, il comportamento dell'incolpato, l'elemento soggettivo in relazione all'organizzazione in cui il dipendente opera, il nesso di causalità ed il danno erariale.

Si tratta dell'ennesima declinazione del divieto di automatismi sanzionatori nella materia disciplinare e delle responsabilità nel pubblico impiego. Sotto questo profilo, quindi, la sentenza rievoca scenari noti.

Quasi come un movimento pendolare, essa attesta l'ennesimo cambio di passo nella lunga marcia del pubblico impiego privatizzato, che ricorda quello inaugurato in occasione della pronuncia di incostituzionalità della destituzione di diritto, tra le cause di cessazione del rapporto di lavoro pubblico.

L'auspicio, pertanto, è che, ora come allora, la pronuncia possa avviare un più meditato dibattito che restituisca alla materia disciplinare nel pubblico impiego una migliore coerenza sistematica.

L'intervento normativo del 2016 aveva sollevato fin troppe perplessità: nonostante la gravità di quello che è sempre stato troppo sbrigativamente liquidato come un fenomeno di malcostume, le contromisure adottate nel 2009 erano apparse più che sufficienti.

L'ulteriore stretta legislativa a pochi anni di distanza è stata percepita come un eccesso, animato da "affannosa smania regolativa", non abbastanza attenta alle conseguenze sul piano sistematico, oltre che dettata da "ragioni propagandistiche, più che dall'effettiva necessità di una modifica legislativa".

Da questo punto di vista l'eliminazione del danno all'immagine da assenteismo fraudolento aggravato

può rappresentare una buona occasione di riflessione sulla deriva pubblicistica del rapporto di pubblico impiego, da tempo pervaso da valori terzi ed estranei alla dinamica contrattuale voluta dalla privatizzazione, di cui l'immagine, l'apparenza, e la rilevanza disciplinare dei codici etici costituiscono solo alcuni degli esempi più emblematici e sulla cui opportunità occorre ancora interrogarsi.

**Calogero
Putrone**



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

Art.23 cds giugno 2021 - la pubblicità sulle strade



Tra le tante fattispecie trattate dal nostro codice della strada, ve ne sono alcune comuni a tutte le realtà altre presenti solo in alcune e sconosciute in altre, tra quelle che ovunque ci si trovi, le forze di polizia locale dovranno farci i conti, rientra sicuramente il controllo della pubblicità sulle strade.

Un semplice consulto di diversi colleghi impegnati in Regioni diverse della nostra meravigliosa Italia, conferma come la pubblicità sulle strade abbia come fattore comune proprio la sua irregolarità; andando in giro per le nostre strade infatti, impossibile non imbattersi in pannelli pubblicitari di diverse dimensioni, ma altrettanto difficile trovarne di assolutamente regolari compreso la chiara presenza della sua targa di identificazione completa di tutte le informazioni previste dal nostro articolo 23 del cds e relativo regolamento di esecuzione del cds.

Nonostante l'evoluzione di internet che è risaputo trovare proprio nella pubblicità una delle primarie fonti di finanziamento, l'effettuazione di pubblicità sulle strade non pare abbia subito riduzioni. Rimangono così i problemi ad essa correlati, quali il posizionamento di impianti anche privi di qualsiasi autorizzazione, in luoghi non consentiti o privi di elementi fondamentali, spesso frutto di vere e proprie guerre, è il caso di dire all'ultimo pannello, che bene o male riguardano tutte le realtà del nostro Paese.

Seppur è noto agli operatori delle polizie locali, che la competenza ad effettuare il controllo sulla regolarità di questi impianti, non è solo ed esclusivamente ascrivibile all'organo di polizia stradale, che, per l'appunto, può limitare il suo controllo al rispetto delle prescrizioni imposte sia dall'art.23 del cds che del Regolamento di esecuzione, ma dovrebbe riguardare anche gli U.T.C. trattandosi di organi deputati al rilascio di autorizzazione nonché gli uffici tributi, per la verifica della riscossione dell'imposta sulla pubblicità, è altrettanto risaputo che ci si muove solo se arriva un input, chiamato verbale di contravvenzione, elevato dalle polizie locali, altrimenti tutto tace e gli imprenditori del settore possono tranquillamente utilizzare spazi pubblici per le loro finalità.



PREMESSA

Non poco lavoro comporta alle amministrazioni comunali e, di conseguenza, alle forze di polizia locale, il controllo delle più disparate tipologie di regolamento adottati in materia di pubblicità, anche per gli effetti dell'uso sempre più frequente delle cosiddette vele pubblicitarie, dei loro tempi di sosta, dei tentativi di eludere le norme e, soprattutto, il versamento dei canoni, proprio utilizzando queste forme di pubblicità mobile, che hanno bisogno di poco e nulla per trasformarsi in impianti pubblicitari fissi, così anche totem di diverse forme e dimensioni, nonché in ultimo, gli impianti di pubblicità a messaggio variabile.



Insomma un vero e proprio mare quello delle pubblicità che invade tutte le nostre strade e che obbliga a controlli continui, ma fatti con criterio e soprattutto con quelle piccole iniziative, come la pretesa di oscuramento, che siano tali da non vanificare l'attività svolta solo se affidata al verbale di contestazioni e alla sua sorte non sempre scontata neanche quando si è assolutamente certi della loro regolarità e perfetta rispondenza alle prescrizioni normative che li disciplinano.

Anche questa norma, proprio perché di comune applicazione deve essere ben interpretata per trovare giusta applicazione, così come diverse sono le sentenze dedicate dalla Suprema Corte, proprio alla materia in argomento; non resta che iniziare, come sempre, dalla lettura della norma.

L'ART.23 DEL CODICE DELLA STRADA

1. Lungo le strade o in vista di esse è vietato collocare insegne, cartelli, manifesti, impianti di pubblicità o propaganda, segni orizzontali reclamistici, sorgenti luminose, visibili dai veicoli transitanti sulle strade, che per dimensioni, forma, colori, disegno e ubicazione possono ingenerare confusione con la segnaletica stradale, ovvero possono renderne difficile la comprensione o ridurre la visibilità o l'efficacia, ovvero arrecare disturbo visivo agli utenti della strada o distrarne l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione; in ogni caso, detti impianti non devono costituire ostacolo o, comunque, impedimento alla circolazione delle persone invalide. Sono, altresì, vietati i cartelli e gli altri mezzi pubblicitari rifrangenti, nonché le sorgenti e le pubblicità luminose che possono produrre abbagliamento. Sulle isole di traffico delle intersezioni canalizzate è vietata la posa di qualunque installazione diversa dalla prescritta segnaletica.

2. E' vietata l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie luminose sui veicoli. E' consentita quella di scritte o insegne pubblicitarie rifrangenti nei limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento, purché sia escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli.

3. abrogato (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42)

4. La collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario della strada nel rispetto delle presenti norme. Nell'interno dei centri abitati la competenza è dei comuni, salvo il preventivo nulla osta tecnico dell'ente proprietario se la strada è statale, regionale o provinciale.

5. Quando i cartelli e gli altri mezzi pubblicitari collocati su una strada sono visibili da un'altra strada appartenente ad ente diverso, l'autorizzazione è subordinata al preventivo nulla osta di quest'ultimo. I cartelli e gli altri mezzi pubblicitari posti lungo le sedi ferroviarie, quando siano visibili dalla strada, sono soggetti alle disposizioni del presente articolo e la loro collocazione viene autorizzata dall'Ente Ferrovie dello Stato, previo nulla osta dell'ente proprietario della strada.

6. Il regolamento stabilisce le norme per le dimensioni, le caratteristiche, l'ubicazione dei mezzi pubblicitari lungo le strade, le fasce di pertinenza e nelle stazioni di servizio e di rifornimento di carburante. Nell'interno dei centri abitati, nel rispetto di quanto previsto dal comma 1, i comuni hanno la facoltà di concedere deroghe alle norme relative alle distanze minime per il posizionamento dei cartelli e degli altri mezzi pubblicitari, nel rispetto delle

esigenze di sicurezza della circolazione stradale

7. E' vietata qualsiasi forma di pubblicità lungo e in vista degli itinerari internazionali, delle autostrade e delle strade extraurbane principali e relativi accessi. Su dette strade è consentita la pubblicità nelle aree di servizio o di parcheggio solo se autorizzata dall'ente proprietario e sempre che non sia visibile dalle stesse. Sono consentiti i segnali indicanti servizi o indicazioni agli utenti purché autorizzati dall'ente proprietario delle strade.

Sono altresì consentite le insegne di esercizio, con esclusione dei cartelli e delle insegne pubblicitarie e altri mezzi pubblicitari, purché autorizzate dall'ente proprietario della strada ed entro i limiti e alle condizioni stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Sono inoltre consentiti, purché autorizzati dall'ente proprietario della strada, nei limiti e alle condizioni stabiliti con il decreto di cui al periodo precedente, cartelli di valorizzazione e promozione del territorio indicanti siti d'interesse turistico e culturale e cartelli indicanti servizi di pubblico interesse. Con il decreto di cui al quarto periodo sono altresì individuati i servizi di pubblico interesse ai quali si applicano le disposizioni del periodo precedente.

8. E' parimenti vietata la pubblicità, relativa ai veicoli sotto qualsiasi forma, che abbia un contenuto, significato o fine in contrasto con le norme di comportamento previste dal presente codice. La pubblicità fonica sulle strade è consentita agli utenti autorizzati e nelle forme stabilite dal regolamento. Nei centri abitati, per ragioni di pubblico interesse, i comuni possono limitarla a determinate ore od a particolari periodi dell'anno.

9. Per l'adattamento alle presenti norme delle forme di pubblicità attuate all'atto dell'entrata in vigore del presente codice, provvede il regolamento di esecuzione.

10. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può impartire agli enti proprietari delle strade direttive per l'applicazione delle disposizioni del presente articolo e di quelle attuative del regolamento, nonché disporre, a mezzo di propri organi, il controllo dell'osservanza delle disposizioni stesse.

11. Chiunque viola le disposizioni del presente articolo e quelle del regolamento è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 431 a Euro 1.734,00.

12. Chiunque non osserva le prescrizioni indicate nelle autorizzazioni previste dal presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 1.420 a Euro 14.196 in via solidale con

il soggetto pubblicizzato.(*)

13. Gli enti proprietari, per le strade di rispettiva competenza, assicurano il rispetto delle disposizioni del presente articolo. Per il raggiungimento di tale fine l'ufficio o comando da cui dipende l'agente accertatore, che ha redatto il verbale di contestazione delle violazioni di cui ai commi 11 e 12, trasmette copia dello stesso al competente ente proprietario della strada.

13-bis. In caso di collocazione di cartelli, insegne di esercizio o altri mezzi pubblicitari privi di autorizzazione o comunque in contrasto con quanto disposto dal comma 1, l'ente proprietario della strada diffida l'autore della violazione e il proprietario o il possessore del suolo privato, nei modi di legge, a rimuovere il mezzo pubblicitario a loro spese entro e non oltre dieci giorni dalla data di comunicazione dell'atto. Decorso il suddetto termine, l'ente proprietario provvede ad effettuare la rimozione del mezzo pubblicitario e alla sua custodia ponendo i relativi oneri a carico dell'autore della violazione e, in via tra loro solidale, del proprietario o possessore del suolo; a tal fine tutti gli organi di polizia stradale di cui all'articolo 12 sono autorizzati ad accedere sul fondo privato ove è collocato il mezzo pubblicitario. Chiunque viola le prescrizioni indicate al presente comma e al comma 7 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 4.843 a Euro 19.371; nel caso in cui non sia possibile individuare l'autore della violazione, alla stessa sanzione amministrativa è soggetto chi utilizza gli spazi pubblicitari privi di autorizzazione.

13-ter. In caso di inottemperanza al divieto, i cartelli, le insegne di esercizio e gli altri mezzi pubblicitari sono rimossi ai sensi del comma 13-bis. Le regioni possono individuare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione le strade di interesse panoramico ed ambientale nelle quali i cartelli, le insegne di esercizio ed altri mezzi pubblicitari provocano deturpamento del paesaggio. Entro sei mesi dal provvedimento di individuazione delle strade di interesse panoramico ed ambientale i comuni provvedono alle rimozioni ai sensi del comma 13-bis.

13-quater. Nel caso in cui l'installazione dei cartelli, delle insegne di esercizio o di altri mezzi pubblicitari sia realizzata su suolo demaniale ovvero rientrante nel patrimonio degli enti proprietari delle strade, o nel caso in cui la loro ubicazione lungo le strade e le fasce di pertinenza costituisca pericolo per la circolazione, in quanto in contrasto con le disposizioni contenute nel regolamento, l'ente proprietario esegue senza indugio la rimozione del mezzo pubblicitario. Successivamente alla stessa, l'ente proprietario trasmette la nota delle spese sostenute al prefetto, che emette

ordinanza - ingiunzione di pagamento. Tale ordinanza costituisce titolo esecutivo ai sensi di legge.

3-quater.1. In ogni caso, l'ente proprietario può liberamente disporre dei mezzi pubblicitari rimossi in conformità al presente articolo, una volta che sia decorso il termine di sessanta giorni senza che l'autore della violazione, il proprietario o il possessore del terreno ne abbiano richiesto la restituzione. Il predetto termine decorre dalla data della diffida, nel caso di rimozione effettuata ai sensi del comma 13-bis, e dalla data di effettuazione della rimozione, nell'ipotesi prevista dal comma 13-quater.

13-quinquies. abrogato (l. 27 dicembre 2006, n. 296)

(*) La Corte Costituzionale, con sentenza 3 aprile - 10 maggio 2019, n. 113 (in G.U. 1^a s.s. 15/05/2019, n. 20), ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 12, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall'art. 36, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte relativa alla determinazione della sanzione pecuniaria dell'infrazione ivi prevista".

Sempre fondamentale leggere attentamente la norma da applicare evitando di commettere il colossale errore di leggere direttamente il prontuario che ha tutt'altra finalità e da per scontato che chi legge conosca bene la norma di cui propone gli aspetti operativi soprattutto finalizzati alla sola applicazione della sanzione.

Dalla sua lettura, emergono quattro aspetti molto importanti; innanzitutto il principio dei principi del nostro codice ossia la prudenza, che è alla base del suo primo comma nonché di quello che è un altro aspetto fondamentale dell'intera norma, ossia i numerosi divieti prescritti in tema di pubblicità sulle strade.

Conseguenza inevitabile di quanto sopra evidenziato è il terzo aspetto fondamentale della norma, ossia che gli impianti per essere collocati devono necessariamente essere autorizzati; in ultimo la procedura per la rimozione degli impianti trovati collocati abusivamente, che nulla ha a che fare con quanto previsto dallo stesso codice per le altre sanzioni accessorie, ma la procedura prevista dall'art.13/bis, 13/ter, 13/quater e 13 quater-1, costituisce un unicum procedurale del nostro C.D.S.

BREVE CENNO SUL REGOLAMENTO DI ESECUZIONE AFFERENTE ALL'ART.23 DEL CDS

Come sempre, la lettura di una qualsiasi norma del nostro complesso cds, non può essere adeguatamente esaustiva senza la contestuale consultazione degli articoli del regolamento di esecuzione del cds ad essa riferiti.

L'art.23 del cds peraltro, è una delle norme molto regolamentate dal relativo regolamento, a differenza di altri articoli del cds.

Gli articoli del Regolamento di esecuzione afferenti all'art.23 del cds sono quelli compresi tra l'art.47 e l'art.59 e disciplinano diversi aspetti tecnici della pubblicità, quali la definizione dei diversi mezzi pubblicitari (Art.47), le loro dimensioni (Art.48), le caratteristiche dei cartelli, delle insegne di esercizio e degli altri mezzi pubblicitari (Art.49), le caratteristiche di quelli luminosi (Art.50), la loro ubicazione lungo le strade e le fasce di pertinenza (Art.51), o all'interno delle stazioni di servizio e nelle aree di parcheggio (Art.52), il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione (Art.53), gli obblighi del suo titolare (Art.54), la targhetta di identificazione (Art.55), la vigilanza degli Enti proprietari (Art.56), norme regolamentari relative alla pubblicità sui veicoli (Art.57), gli adattamenti delle forme di pubblicità esistenti all'entrata in vigore del codice (Art.58) e sulla pubblicità fonica (Art.59).

Di dette norme regolamentari, per questioni di opportunità, se ne demanda la lettura integrale al lettore, soffermando l'attenzione solo su alcuni aspetti ritenuti i più salienti, poiché la loro proposizione e disamina integrale non può riassumersi entro il contenuto del presente lavoro; per questo motivo è in definizione un apposito quaderno giuridico interamente dedicato proprio all'approfondimento dell'art.23 del cds completo di relativa modulistica.

Sicuramente indispensabili, perché di portata generale, ossia perché indispensabile la loro conoscenza sia in fase di rilascio dei pareri o in occasione dei controlli, sono le prescrizioni degli articoli 47,51,55 e 57.

Fondamentale infatti, è conoscere le definizioni e, dunque, la tipologia di mezzi pubblicitari in cui ci si può imbattere in dettaglio riportate nell'art.47, così come, una volta che individuiamo la tipologia del mezzo pubblicitario, altrettanto indispensabile è conoscere le prescrizioni dell'art.51 che ci dice dove è possibile installare un impianto di pubblicità; ne consegue che sapremo anche dove non è possibile posizionare un mezzo pubblicitario, accertando così se sia posizionato in modo regolare o meno. L'art.53 si riferisce all'autorizzazione, ma l'esperienza ci

insegna che generalmente proprio il rilascio del titolo abilitativo è ben regolamentato dai comuni, dunque, si ritiene sufficiente la sola lettura di detta norma regolamentare. Invece lo scrivente, vuol richiamare l'attenzione del lettore, proprio sui semplici contenuti dell'art.55 del nostro Regolamento di Esecuzione che prescrive innanzitutto l'obbligo di ogni impianto ovunque posizionato, di avere ben in evidenza la sua targhetta di identificazione e tutte le informazioni che questa deve riportare, precisando altresì, che ove non sia possibile la sua allocazione, è consentita la pubblicità delle informazioni prescritte dalla norma in argomento, anche sulla sua cornice.

Se la lettura della norma è semplicissima, ancor più diffusa, almeno per quanto reso possibile constatare allo scrivente, è la sua mancata osservanza, e dunque, la sua violazione.

In tante realtà infatti, si è potuta constatare o l'assenza in ogni impianto ispezionato, oppure l'incompletezza delle informazioni obbligatorie così come prescritte dall'art. 55 del Regolamento. e dire che tale assenza è una chiara violazione dell'art. 23 del cds, sanzionata, come vedremo nel paragrafo che segue ai sensi del suo comma 11. ma allora in fase di verifica perché non contestarla al fine di imporne il pieno rispetto?

Questo è un compito di esclusiva competenza nostra e almeno nella realtà in cui opero, dopo un dovuto mea culpa, proprio conseguente allo studio della norma in disamina, si è provveduto a contestare tale violazione a tutte le ditte che hanno installato impianti sul territorio, oltre ad altre diverse irregolarità accertate.

Anche l'art.57 del Regolamento di Esecuzione, merita di essere ben conosciuto dalla Polizia locale, visto che riguarda la pubblicità sui veicoli, altra tipologia che si effettua ovunque.

Dalla sua lettura appare evidente che le limitazioni riguardano solo l'eventuale presenza di scritte o insegne luminose o rifrangenti, ma grazie alle modifiche apportate alla norma con il Decreto del Presidente della Repubblica nr.610/1995, poiché il legislatore valutò eccessivi i precedenti limiti opportunamente aboliti (Codice della Strada del Dott. Domenico Carola Editore Pissta 2021-pag.277).

Questi dunque, gli aspetti regolamentari ritenuti meritevoli del breve commento loro dedicato, ma veramente complessa è la materia afferente alla pubblicità sulle strade, peraltro trattasi, a parere di chi scrive, di una norma che si ritiene più violata forse

anche più della sosta.

Gli ASPETTI OPERATIVI E SANZIONATORI

Dopo la lettura attenta della norma completata ed integrata da quella degli articoli del Regolamento di esecuzione del cds alla medesima riferiti, è possibile dedicare attenzione agli aspetti operativi e sanzionatori previsti dalla norma, compresa la rimozione di quelli trovati privi di autorizzazione.

Semplici e scontate le sanzioni che conseguono alla posa di pubblicità vietata, la cui consultazione di un prontuario ne permette la redazione dei verbali di contestazione senza alcuna difficoltà; come già accennato nel paragrafo che precede, una delle più ricorrenti irregolarità accertabile in impianti di pubblicità di qualsiasi tipologia posizionati lungo le nostre strade, è la mancanza della sua targhetta di identificazione e delle relative informazioni previste dal già discusso art.55 del Regolamento di esecuzione.

Giusto integrare quanto già chiarito su questa prescrizione regolamentare nel paragrafo di cui sopra, con l'indicazione della sanzione prevista dal comma 11 dell'art.23 del cds che ne sanziona sia la mancanza che l'incompletezza delle informazioni nella stessa riportate.

Infatti è proprio questo comma che prevede la sanzione pecuniaria prevista da Euro 430,00 a Euro 1.731,00, per chiunque viola le prescrizioni sia **dell'art.23 del cds che del Regolamento**; dunque la medesima sanzione si applica anche a colui che lascia l'impianto di pubblicità sulle strade privo della sua targhetta di identificazione o di parte delle informazioni richieste.

In fase di accertamento dedicato a verificare la regolarità degli impianti di pubblicità ispezionati, non è possibile scindere le prescrizioni ex art.23 del cds da quelle, peraltro davvero tante, prescritte dalle norme regolamentari, dunque non possiamo accingerci ad effettuare tale attività di controllo, senza prima, consultare codice della strada e regolamento ed avere una chiara visione delle rispettive norme che non possono che integrarsi e completarsi.

Ubicazione degli impianti, avendo attenzione a valutarne la pericolosità, dimensione degli stessi, presenza di targhetta di identificazione sono da effettuarsi ancor prima della verifica di eventuale autorizzazione. Se si trovano impianti pubblicitari posizionati irregolarmente ma in pieno rispetto di autorizzazione concessa, beh

almeno nella realtà in cui opera lo scrivente, non c'è di che meravigliarsi, poiché purtroppo, non sempre si registra il dialogo opportuno tra chi rilascia l'autorizzazione e l'organo di polizia stradale non interpellato per il relativo parere preventivo e propedeutico al rilascio della stessa.

Ecco perché anche in questo caso, come in altri, vedasi il controllo sui cantieri stradali, i controlli sui cantieri edili ecc, l'attività di Polizia locale deve svolgersi in perfetta sinergia, sintonia, confronto e condivisione con i rispettivi uffici Tecnici, ma pare che non sempre sia così. Chi ne subisce le conseguenze, sempre la collettività.

Altro aspetto fondamentale è l'oscuramento della pubblicità su impianti risultati irregolari.

Così come avviene per le pubblicità elettorali irregolari, l'oscuramento è sicuramente la più diretta immediata ed efficace arma, da porre in campo contro la pubblicità irregolare, poiché ne vanifica istantaneamente gli effetti; leggere la scritta " pubblicità oscurata perché irregolare " o similare e vanificare la pubblicità e gli interessi di chi la effettua è un deterrente straordinario che allerta immediatamente il titolare di una ditta di pubblicità costretto a porvi i necessari rimedi, ancor prima di ricevere qualsiasi diffida; dunque essendo molto proficua e di facile esecuzione per il tramite del personale degli uffici affissioni, se ne consiglia l'adozione.

L'OBBLIGATO SOLIDALE

La lettura della norma chiarisce che è obbligato solidale anche il proprietario o il possessore del suolo privato ove è collocato l'impianto: sul punto dirimente la giurisprudenza della corte di Cassazione che di seguito si propone

La Corte di Cassazione, decidendo in merito ad una sanzione amministrativa relativa ad una violazione del codice della strada, afferma il principio che la Pubblica Amministrazione è legittimata ad agire attraverso presunzione, ritenendo corresponsabile la ditta beneficiaria del messaggio pubblicitario. Applicando tale principio, anche per l'imposta di pubblicità spetta alla ditta beneficiaria dimostrare la propria mancanza di volontà all'esibizione dello strumento promozionale. (Corte di Cassazione Sezione VI civile Ordinanza 23 febbraio 2018, n. 4424).

Importante la sentenza della Corte di Cassazione di seguito riportata (tratto da RIVISTA GIURIDICA DELLA CIRCOLAZIONE E DEI TRASPORTI - AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA - 2011), che chiarisce perfettamente l'obbligo solidale in capo al proprietario di un terreno privato dove viene collocato un cartello pubblicitario irregolare.

Corte di Cassazione sez. II civ. - 19 ottobre 2011, n. 21606 - Pres. Petitti - Rel. Giusti Pubblicità sulle strade - Installazione di cartelli pubblicitari abusivi su terreni privati - Art. 23 c.s., comma 13 bis - Obbligo del proprietario del terreno di rimuovere i mezzi pubblicitari - Inadempimento - Sanzione amministrativa pecuniaria - Preventiva contestazione della violazione di abusiva installazione - Necessità - Esclusione.

In caso di abusiva collocazione di cartelli pubblicitari lungo le strade o in vista di esse, il proprietario del suolo su cui è avvenuta l'installazione è tenuto al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 23 c.d.s., comma 13 bis, se, previa diffida da parte dell'ente proprietario della strada, non ha provveduto nei termini di legge alla rimozione dei mezzi pubblicitari. Ai fini dell'applicazione della sanzione de qua, non è necessario che al proprietario del suolo sia stata preventivamente contestata o notificata la violazione amministrativa di abusiva installazione di cartelli pubblicitari essendo questa prevista a carico di soggetti diversi da una autonoma fattispecie sanzionatoria.

E' a parere di chi scrive, opportuno anche sottoporre al lettore, l'estratto della su richiamata sentenza che di seguito si riporta, proprio perché sintetizza e chiarisce il motivo della responsabilità solidale che vede corresponsabile il proprietario seppur parte disinteressata dalla violazione del collocamento abusivo dell'insegna

L'altra fattispecie sanzionatoria - quella che viene qui in considerazione - concerne l'inosservanza dell'obbligo di rimozione nel termine di dieci giorni dalla comunicazione della preventiva diffida e vede come destinatari, accanto all'autore materiale della violazione, anche il proprietario o il possessore del suolo privato su cui è avvenuta la collocazione abusiva. Siccome il proprietario (o il possessore) del suolo, in quanto tale, è estraneo alla fattispecie sanzionatoria prevista, dal comma 7 in combinato con il comma 13-bis, per l'abusiva installazione dei cartelli pubblicitari, è da escludere che al proprietario o al possessore debba essere contestata (anche) l'abusiva installazione del manufatto. Il proprietario (o il possessore) del suolo su

cui è avvenuta l'installazione entra in scena soltanto in un momento successivo, con la diffida, proveniente dall'ente proprietario della strada, a rimuovere il mezzo pubblicitario, e si rende responsabile, accanto all'autore materiale della pregressa violazione, di un autonomo e diverso illecito amministrativo ove, nel termine di legge, sia inadempiente all'obbligo di rimozione di cui alla diffida preventivamente comunicatagli.

...Conclusivamente, deve affermarsi il seguente principio di diritto: "In tema di violazioni previste dal codice della strada, ai fini dell'applicazione, a carico del proprietario (o del possessore) del suolo su cui è avvenuta l'abusiva installazione di cartelli pubblicitari, della sanzione prevista dall'art. 23, comma 13-bis, per l'omessa rimozione di detti cartelli nel termine di legge nonostante la previa diffida dell'ente titolare della strada, non occorre che al proprietario (o possessore) venga, altresì, contestata o notificata, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981, la violazione amministrativa di abusiva installazione di detti cartelli, essendo questa prevista a carico di soggetti diversi da una autonoma fattispecie sanzionatoria (commi 7 e 13-bis del citato art. 23), ferma restando la possibilità, per il proprietario (o il possessore) del suolo, di dedurre, in sede di ricorso amministrativo o giurisdizionale, l'illegittimità derivata del verbale a lui rivolto per l'insussistenza della violazione presupposta, ossia per la mancata installazione dei cartelli pubblicitari o per la non abusività dei medesimi".

LA RIMOZIONE DEI PANNELLI PUBBLICITARI IRREGOLARI

Per come anticipato sopra, un altro importante aspetto che distingue l'art.23 del cds, da tutti gli altri articoli che prevedono l'applicazione di sanzione accessoria, è quella prevista per assicurare la rimozione degli impianti trovati privi di autorizzazione; anziché infatti, seguire quanto previsto per tutti gli altri articoli del nostro cds, la procedura è quella prevista dal medesimo articolo dai commi compresi tra il 13/bis e il 13/Quater-1.

Occorre dunque, diffidare il proprietario dell'impianto la cui irregolarità sia stata verbalizzata, a rimuoverlo entro dieci giorni dalla notifica del provvedimento di diffida ed in caso di sua inerzia, provvederà in danno l'ente proprietario della strada; ove entro i successivi 60 giorni nessuno ne reclamerà la restituzione, l'Ente è

autorizzato a farne l'uso che ritiene più opportuno.

Opportunità consiglia che a provvedere, nel caso che ci riguarda, a redigere il provvedimento di diffida sia il responsabile dell'Utc tenuto conto che chi ne accerta l'irregolarità è sempre (e solo) la polizia locale, redigendo il provvedimento di diffida a rimuovere l'impianto, a quel punto oggetto di sanzione, proprio a ricezione del provvedimento sanzionatorio.

Questo sia per una sorta di garanzia del trasgressore in quanto, il Dirigente dell'U.T.C. è una figura tecnica diversa che subentra nel procedimento, in un momento successivo ossia dopo la accertata violazione dell'art.23 del cds che ne prescrive appunto, la rimozione, dalla Polizia municipale, sia perché comunque spetta solo ed esclusivamente all'Ufficio Tecnico il provvedere alla rimozione coatta degli impianti e relativa custodia, in danno del trasgressore, ove questi sia inadempiente alla diffida e non provveda alla sua rimozione entro il termine di dieci giorni.

Importante è la sanzione introdotta dall'art.23 del cds comma 13/Bis, a carico di chiunque non osservi le prescrizioni sia del comma 7 della norma in esame, che anche del suo comma 13/Bis, ossia nei confronti di chiunque, destinatario di diffida a rimuovere un impianto pubblicitario privo di autorizzazione, non provveda alla sua rimozione nel termine assegnatogli; trattasi di una sanzione ulteriore pari ad euro 4.833,00 nella sua misura ridotta (da euro 4.833,00 a euro 19.332,00).

Domanda scontata: ma chi deve applicare tale sanzione la Polizia locale o il Dirigente dell'U.T.C.? A parere modesto di chi scrive, l'obbligo di applicare la sanzione ex art.23 comma 13/bis, compete proprio all'U.T.C. poiché vero è che il procedimento è originato dalla redazione del verbale di contestazione della violazione accertata in fase di controllo della regolarità degli impianti, ma è pur vero che il curare la fase successiva ossia diffida e rimozione dell'impianto, ove non rimosso, compete proprio all'organo tecnico comunale; ma si sa come va a finire; se è la polizia locale che ne accerta l'inottemperanza deve, (pretesa tipica di diversi UTC, provvedere ad emettere anche la contestazione in argomento.

non si concorda affatto; Infatti se si accertano irregolarità in un cantiere edile ordinanza ingiunzione e conseguente demolizione delle opere abusive è sempre attività che compete agli UTC dunque, perfetta è l'analogia con il caso di specie.

In generale, breve considerazione personale; che si discuta pure, purché si agisca.

SENTENZE DELLA CORTE DI CASSAZIONE RIFERITE ALL'ART.23 DEL NOSTRO CDS

le Sentenze e gli estratti di seguito riportati ulteriormente chiariscono diversi aspetti già affrontati e commentati nei paragrafi che precedono, nonché ne evidenziano di nuovi; la loro lettura la si ritiene importante, ai fini della corretta interpretazione ed applicazione della norma in esame.

PUBBLICITÀ: CAMION SU AREA PRIVATA NECESSITA AUTORIZZAZIONE. CORTE DI CASSAZIONE CIVILE Sezione II, 13 giugno 2007, n. 13842.

L'estratto della sentenza di cui sopra, evidenzia come detto nei paragrafi che precedono, come in tante circostanze le ditte di pubblicità hanno cercato e cercano ancora, di eludere il rilascio di autorizzazione, che richiede tempo, con il posizionamento di vele pubblicitarie o autocarri con messaggi pubblicitari; se lasciati in sosta per oltre 48 ore, come chiarisce l'art.23 del cds, sono da considerarsi a tutti gli effetti impianti fissi.

Ecco quanto chiarisce in proposito l'estratto della sentenza in argomento.

“...Ed invero, il Giudice di Pace ha specificamente argomentato sul punto, ritenendo che l'accertata collocazione di cartelli pubblicitari su autocarro, in sosta per più giorni, su area privata, in vista di strada pubblica, è riconducibile alla previsione del D. Lgs. n. 285 del 1992, art. 23 C.d.S., comma 4. Tale sussunzione, che la ricorrente sostiene esclusa per la mobilità del mezzo (autocarro) su cui i cartelli erano collocati, è corretta. Il citato art. 23, infatti, al comma 4, prevede che “la collocazione di cartelli e di altri mezzi pubblicitari lungo le strade o in vista di esse è soggetta in ogni caso ad autorizzazione da parte dell'ente proprietario”, non distinguendo a tal fine le concrete modalità di collocazione di tali mezzi, che, in effetti, può essere operata in svariate forme, quale quella - appunto - accertata nella specie, con l'installazione di cartelli pubblicitari sui lati e sul retro di un autoveicolo, lasciato fermo per più giorni su area privata, in vista di strada pubblica; e ciò, senza interferenze con la precedente previsione del medesimo art. 23, che, al secondo 2, disciplina la diversa ipotesi della circolazione dei veicoli con scritte o insegne pubblicitarie”.

SANZIONE DELLA RIMOZIONE DEGLI IMPIANTI

ABUSIVI: GIUDICE COMPETENTE E' QUELLO ORDINARIO. TAR LAZIO - ROMA, SEZ. III - sentenza 11 dicembre 2006 n. 14046. Rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, e non in quella del giudice amministrativo, la controversia riguardante un provvedimento di irrogazione della sanzione amministrativa della rimozione di impianti pubblicitari stradali, prevista dall'art. 23 comma 3, congiuntamente alla sanzione pecuniaria.

RILASCIO AUTORIZZAZIONI: NO ALLA PROCEDURA DI GARA. CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V - sentenza 10 gennaio 2007 n. 44 Non si può ritenere che le autorizzazioni a collocare impianti pubblicitari nelle strade debbono essere rilasciate previo esperimento di una gara pubblica, da svolgere ai sensi del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 o di altre norme regolatrici dell'attività della P.A. per l'acquisizione di servizi; infatti, la pubblicità stradale non si configura come servizio reso ad un ente locale, ma come forma di svolgimento di un'attività economica, soggetta ad autorizzazione, sia perché gli enti locali hanno la funzione di salvaguardare il decoro delle strade, sia perché ne traggono delle entrate per loro specificamente previste, come è l'imposta regolata dal d.lgs. n. 507 del 1993.

INSEGNA: NON E' DI SOLO ESERCIZIO SE E' CONTENUTO ANCHE ALTRO ELEMENTO TAR VENETO, SEZ. III - sentenza 21 settembre 2007 n. 3134 E' legittimo il provvedimento con il quale l'ente proprietario della strada nega il rilascio dell'autorizzazione richiesta ai sensi dell'art. 23, 7° comma, del D.L.vo 30 aprile 1992, n. 285 e s.m.i. per l'installazione di una insegna c.d. di esercizio, nel caso in cui l'insegna stessa non contenga (solo) il nome della ditta, ma anche un elemento ultroneo, non essenziale e non funzionale alla individuazione dello stabilimento della società, destinato ad evidenziare la tipologia del prodotto o del settore nel quale l'azienda opera. TAR VENETO, SEZ. III - sentenza 21 settembre 2007 n. 3134

INSEGNA: NON DEVE CONFIGURARSI QUALE MEZZO PUBBLICITARIO CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI - sentenza 28 giugno 2007 n. 3782 Ai sensi dell'art. 23, commi 1, 7 e 13 bis del CdS, il nulla osta favorevole dell'ente proprietario della strada riguardante l'installazione di una insegna di

esercizio lungo il tracciato stradale è subordinato alla condizione che l'insegna non si configuri, in effetti, per le sue caratteristiche, quale mezzo essenzialmente pubblicitario; inoltre, anche nel caso in cui si tratti, effettivamente, di insegna di esercizio, essa può essere autorizzata purché non pregiudichi la sicurezza della circolazione.

importante è l'estratto che si propone, poiché lo si ritiene in grado di ben chiarire come, furbescamente, la ditta ricorrente, aveva richiesto autorizzazione per collocare l'insegna d'esercizio, di fatto utilizzata come insegna pubblicitaria, soprattutto grazie ad un posizionamento ad hoc della medesima.

Ecco l'estratto.

“E, al riguardo, rileva il fatto che l'insegna non fosse collocata in prossimità dell'accesso all'impresa ma (come appare, in effetti, incontestato e come emerge, del resto, con chiarezza dagli atti di causa) in un diverso ambito e, in particolare, su di una parte del tetto del capannone di produzione dell'impresa stessa, situato in una lato differente rispetto a quello di accesso agli uffici aziendali e da tale lato visibile solo parzialmente e in posizione rovesciata; ancorché, quindi, il sito di collocazione facesse capo all'impresa stessa, non di meno detta collocazione lascia intendere che, in effetti, non si trattasse di semplice insegna di esercizio, necessaria ai fini della normale attività aziendale (in quanto atta a consentire alla clientela di individuare agevolmente il punto di accesso ai locali dell'impresa), bensì di elemento in grado di svolgere una funzione promozionale dell'attività imprenditoriale e, quindi, di carattere essenzialmente pubblicitario, dal momento che l'accesso agli uffici aziendali non poteva certamente avvenire direttamente dalla sede autostradale. Ne consegue che ragionevolmente l'impianto di cui si tratta non è stato ritenuto destinato ad indirizzare la clientela presso gli accessi agli uffici, quanto, essenzialmente, a svolgere una funzione pubblicitaria del marchio e dell'attività svolta; e, quale impianto con funzione pubblicitaria, lo stesso, del pari correttamente, è stato ritenuto, con valutazione discrezionale che non appare manifestamente irragionevole, in grado di arrecare disturbo visivo agli utenti dell'autostrada, potendone distrarre l'attenzione con conseguente pericolo per la sicurezza della circolazione.”

IMPIANTO PUBBLICITARIO: SE C'È MUTAMENTO DEL TERRITORIO E' NECESSARIO IL TITOLO EDILIZIO. CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V - sentenza 17 maggio 2007 n. 2497 Occorre concessione edilizia per l'installazione di un impianto

pubblicitario allorché la sua realizzazione comporti un sostanziale mutamento del territorio nel suo contesto preesistente sia sotto il profilo urbanistico che sotto quello edilizio ed in particolare nel caso di impianto pubblicitario di dimensioni non trascurabili che sia infisso stabilmente al suolo.

CARTELLI PUBBLICITARI LUNGO LE STRADE: NON SI APPLICA L'ISTITUTO DEL SILENZIO-ASSENSO Cassazione Civile., sez. II - Sentenza n. 4869 del 1 marzo 2007

Importante quanto chiarisce questa sentenza di cui si propone solo il breve estratto di seguito riportato, la cui lettura non necessita di ulteriore approfondimento

Ed invero, l'istituto del silenzio-assenso, previsto dall'art. 20 legge n. 241 del 1990 come regola generale nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, non è di portata illimitata, bensì contiene deroghe per atti e procedimenti indicati nel comma quarto dello stesso articolo, tra i quali sono specificamente elencati quelli che attengono alla pubblica sicurezza e all'incolumità pubblica. Orbene, l'art. 23 codice della strada espressamente stabilisce, per ragioni attinenti alla sicurezza della circolazione, che i cartelli pubblicitari, in ogni caso, non possono essere apposti lungo le strade senza la dovuta autorizzazione.

le sentenze sopra riportate sono state tratte dalla raccolta trovata in internet intitolata Raccolta di giurisprudenza “La pubblicità sulla strada www.infocds.it

Corte di Cassazione, sezione VI, sentenza 11 febbraio 2016, n. 2712. In tema di violazioni previste dal codice della strada, ai fini dell'applicazione, a carico del proprietario (o del possessore) del suolo su cui è avvenuta l'abusiva installazione di cartelli pubblicitari, della sanzione prevista dall'art. 23, comma 13-bis, per l'omessa rimozione di detti cartelli nel termine di legge nonostante la previa diffida dell'ente titolare della strada, non occorre che al proprietario (o possessore) venga, altresì, contestata o notificata, ai sensi dell'art. 14 l. n. 689/1981, la violazione amministrativa di abusiva installazione di detti cartelli, essendo questa prevista a carico di soggetti diversi da una autonoma fattispecie sanzionatoria. Ferma restando la possibilità per il proprietario (o il possessore) del suolo di dedurre, in sede di ricorso amministrativo o giurisdizionale, l'illegittimità derivata del verbale a lui rivolto per l'insussistenza della violazione presupposta, ossia per la mancata installazione dei cartelli pubblicitari o per la non abusività dei medesimi.



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.

Publici Spettacoli

Trattenimenti musicali effettuati nei locali di somministrazione

È sempre più diffusa la tendenza dei gestori degli esercizi di somministrazione di organizzare piccoli trattenimenti o spettacoli per i frequentatori del locale.

Tali attività erano soggette fino all'anno 2012 alla licenza ex articolo 69 TUPLS, della quale il titolare dell'esercizio di somministrazione dovrà munirsi per spettacoli e trattenimenti, giochi leciti, videogiochi, biliardi, calcio-balilla e simili, juke-box e simili.

L'art. 13, comma 2, del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 aprile 2012, n. 35 ha abrogato il secondo comma dell'art. 124 del R.D. 06/05/1940, n. 635 - Regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Tale abrogazione ha stabilito che la musica di allietamento¹ all'intero dell'esercizio pubblico è completamente libera.

L'installazione in un esercizio pubblico di un apparecchio televisivo, senza la preventiva specifica autorizzazione di cui all'art. 68 del R.D. 18 giugno 1931 n. 773, dava luogo alla ravvisabilità del reato previsto dall'articolo 666 del Codice Penale solo se finalizzata all'effettuazione di trattenimenti pubblici indetti o programmati nell'esercizio di attività imprenditoriale, e non anche se rappresenti una mera occasionalità volta a rendere più confortevole o meno disagiata la permanenza del cliente nel locale pubblico.

Dal 1998 non occorre più alcuna licenza per detenere in un pubblico esercizio un televisore² si tratta di un'attività completamente libera. Naturalmente nell'ambito dei controlli va accertato il pagamento del canone RAI speciale³ e il pagamento dei diritti SIAE. Durante la musica di allietamento o durante la diffusione di una

1 consiste nell'ascoltare passivamente una musica, ma non certo nel salire sul gioco gonfiabile dove si partecipa attivamente, oltre tutto è allestita una struttura finalizzata a questo che è cosa diversa da avere un giradischi o un Karaoke

2 Circolare n. 3469 del 17/11/1998 Ministero Interno

3 Devono pagare il canone speciale coloro che detengono uno o più apparecchi atti o adattabili alla

musica e/o trasmissione televisiva il locale deve mantenere la normale conformazione degli arredi senza alcun coinvolgimento del pubblico (es. ballo, karaoke di gruppo, ecc.), gli avventori devono usufruire delle normali prestazioni dell'esercizio pubblico ossia somministrazione di alimenti e bevande.

Ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. 24/07/1977, n. 616 sono state attribuite ai comuni alcune funzioni di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18/06/1931, n. 773, ed in particolare:

- “...
5) la concessione della licenza per rappresentazioni teatrali o cinematografiche, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, altri simili spettacoli o trattenimenti, per aperture di esercizio di circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione, di cui all'art. 68;
6) la licenza per pubblici trattenimenti, esposizioni di rarità, persone, animali, gabinetti ottici ed altri oggetti di curiosità o per dare audizioni all'aperto di cui all'art. 69;
9) la licenza di agibilità per teatri o luoghi di pubblico spettacolo, di cui all'art. 80;
...”

Tali provvedimenti sono adottati previa comunicazione al prefetto e devono essere sospesi, annullati o revocati per motivata richiesta dello stesso. Il diniego dei detti provvedimenti è efficace solo se il Prefetto esprime parere conforme.

La detenzione di apparecchi tv o simili nei pubblici esercizi è soggetta ad autorizzazione, ai sensi dell'articolo 69 del T.U.L.P.S., quando si tratti di paytv con aumento del prezzo delle consumazioni. Non è riconducibile alla fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 666 c.p., spettacoli o trattenimenti pubblici senza licenza, il fatto posto in essere dal titolare di un pubblico esercizio che, senza autorizzazione, tenga nel locale un televisore. Infatti, poiché, attesa l'attuale diffusione del mezzo televisivo, deve ritenersi che gli avventori si rechino ricezione delle trasmissioni radio televisive in esercizi pubblici, in locali aperti al pubblico o comunque fuori dell'ambito familiare, o che li impiegano a scopo di lucro diretto o indiretto. R.D.L. 21/02/1938 n. 246 e D.L.Lt. 21/12/1944 n. 458 - <http://www.canone.rai.it/speciali/ILCanoneSpeciali.aspx>

nell'esercizio pubblico non per assistere ai programmi televisivi, bensì per effettuare le consumazioni, è da escludere che la presenza del televisore abbia influenza sull'afflusso dei clienti nell'esercizio, con conseguente inidoneità del fatto a porre in pericolo l'interesse protetto dalla norma suddetta, la cui oggettività giuridica si incentra nella tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini che affluiscono in ambienti dove possono verificarsi affollamenti.

In tema di contravvenzioni concernenti la vigilanza sugli spettacoli pubblici, si deve escludere che la presenza di un televisore in un bar determini un'affluenza di clienti nel pubblico esercizio, che possa interessare le autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico. Ne consegue che non è riconducibile alla fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 666 c.p. (spettacoli o trattenimenti pubblici senza licenza) il fatto posto in essere dal titolare di un pubblico esercizio che, senza autorizzazione, tenga nel locale un televisore. La installazione in un esercizio pubblico di un apparecchio televisivo, senza la preventiva specifica autorizzazione del questore di cui all'art. 68 R.D. 18 giugno 1931, n. 773, dà luogo alla ravvisabilità del reato previsto dall'art. 666 c.p. solo se finalizzata alla effettuazione di trattenimenti pubblici indetti o programmati nell'esercizio di attività imprenditoriale, e non anche se rappresenti una mera occasionalità volta a rendere più confortevole o meno disagiata la permanenza del cliente nel locale pubblico.

Non è riconducibile alla fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 666 c.p. (spettacoli o trattenimenti pubblici senza licenza) il fatto posto in essere dal titolare di un pubblico esercizio - nella specie bar gelateria - che, senza autorizzazione, tenga nel locale un apparecchio stereofonico che diffonde programmi radiofonici o musica registrata. Infatti, poiché, attesa l'attuale diffusione degli apparecchi stereofonici, deve ritenersi che gli avventori si rechino nell'esercizio pubblico non per assistere ai programmi musicali, bensì per effettuare le consumazioni, è da escludere che la presenza dell'apparecchio stereofonico abbia influenza sull'afflusso dei clienti nell'esercizio, con conseguente inidoneità del fatto a porre in pericolo l'interesse protetto dalla norma suddetta, la cui oggettività giuridica si incentra nella tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini che affluiscono in ambienti dove possono verificarsi affollamenti.

L'offerta di servizi di telecomunicazioni sia negli esercizi pubblici che nei circoli privati, compresi quelli via internet, mediante fax o simili, è soggetta alla presentazione di specifica dichiarazione al Ministero delle comunicazioni, Direzione generale delle concessioni ed autorizzazioni. L'attività può essere avviata contestualmente alla presentazione della comunicazione,

salvo l'obbligo del richiedente, nelle more del rilascio della concessione ministeriale, di comunicare tempestivamente qualsiasi variazione al predetto ministero. La detenzione di apparecchi tv o simili in apposite sale è soggetta a licenza, ai sensi degli articoli 68 ed 80 del T.U.L.P.S., quando si tratti di pay-tv con aumento delle consumazioni. L'esercizio dell'attività di piano bar, karaoke o simili, è subordinato al rilascio della licenza del comune che, ai sensi dell'articolo 68 del T.U.L.P.S. e dell'articolo 11 del regolamento per l'esecuzione (modificato dall'articolo 5 del D.P.R. 28 maggio 2001, n. 311), ha carattere permanente.

Ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 666 c.p. - spettacoli o trattenimenti pubblici senza licenza dell'autorità - per "trattenimento" deve intendersi qualsiasi riunione a scopo di divertimento a cui partecipano attivamente gli intervenuti: nel concetto di "trattenimento" così inteso deve pertanto certamente ricomprendersi, per l'onnicomprendività dell'espressione usata dal legislatore, anche l'attività di diffusione di musica con il supporto video e la partecipazione del pubblico⁴.

Il Ministero per le Attività Produttive con la risoluzione prot. n. 558762 del 18 novembre 2004 ha stabilito che "..." Codesto comune, con la nota a margine indicata, ha chiesto chiarimenti sull'eventualità di poter organizzare all'interno di pubblici esercizi di tipologia a) ricevimenti «... riservati ai clienti del locale, senza che vi sia biglietto di ingresso o maggiorazione e senza allestimento di spazi dedicati a spettacoli e/o ballo ..., nonché sulla medesima possibilità per i titolari di autorizzazione di tipo c)». Al riguardo, si precisa quanto segue. La legge 25 agosto 1991, n. 287, recante la disciplina per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, all'art. 1, comma 1 dispone quanto segue: «La presente legge si applica alle attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. Per somministrazione si intende la vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, all'uopo attrezzati...». L'autorizzazione, pertanto, all'avvio della predetta attività è rilasciata in conformità a parametri numerici stabiliti per l'intero territorio comunale o per zone del medesimo e con riferimento a quattro tipologie di esercizi, elencati alle lettere a), b), c) e d) dell'art. 5, comma 1, della legge n. 287/1991. Trattasi nello specifico dei seguenti esercizi:

a) esercizi di ristorazione, per la somministrazione

4 Nella fattispecie il gestore di un locale aperto al pubblico aveva organizzato, senza richiedere la licenza alla competente autorità amministrativa, uno spettacolo musicale denominato "karaoke" consistente in un intrattenimento musicale con la partecipazione del pubblico mediante l'ausilio di una base acustica e di un supporto video - Cass. pen., sez. I, 7 ottobre 1996

di pasti e di bevande, comprese quelle aventi un contenuto alcolico superiore al 21 per cento del volume, e di latte (ristoranti, trattorie, tavole calde, pizzerie, birrerie ed esercizi simili);

- b) esercizi per la somministrazione di bevande, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, nonché di latte, di dolci, compresi i generi di pasticceria e gelateria, e di prodotti di gastronomia (bar, caffè, gelaterie, pasticcerie ed esercizi simili);
- c) esercizi di cui alle lettere a) e b), in cui la somministrazione di alimenti e di bevande viene effettuata congiuntamente ad attività di trattamento e svago, in sale da ballo, sale da gioco, locali notturni, stabilimenti balneari ed esercizi simili;
- d) esercizi di cui alla lettera b), nei quali è esclusa la somministrazione di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione.

Stante quanto sopra ed in risposta al primo punto del quesito, si osserva principalmente che l'attività di somministrazione è strettamente correlata a quella di servizio al pubblico, ossia per chiunque ne faccia richiesta durante l'orario di apertura, adottato dall'esercente e reso noto con l'esposizione di apposito cartello, come stabilito in regime di orari, dall'art. 8 della medesima legge.

Pertanto, a giudizio della scrivente, non è possibile avallare quanto manifestato nelle premesse da codesto comune per gli esercizi di tipologia a). In siffatta ipotesi, ossia di somministrazione riservata ad una cerchia determinata di persone, dovrebbero infatti determinarsi le condizioni di cui all'art. 3, comma 6. Successivamente, per completare la richiesta di chiarimenti avanzata, si sottolinea che l'autorizzazione, di cui alla lettera c), dell'art. 5, comma 1 della legge n. 287/1991, è soggetta a parametri ed include già la a) o la b), ovvero entrambe. Ciò significa che nel caso in cui un soggetto intenda svolgere l'attività di ristorante e/o bar congiuntamente all'attività di intrattenimento, la disciplina prevede il rilascio di una specifica autorizzazione denominata di tipologia c).

Agli esercenti titolari di autorizzazione di tipologia a) o b), infatti, è preclusa ogni possibilità di utilizzo, per l'attività di intrattenimento e svago, della superficie autorizzata, in quanto la medesima deve essere destinata esclusivamente all'attività di somministrazione”.

A tal proposito il TAR Campania - Sezione Staccata di Salerno con Sentenza n. 143/2020 del 27/01/2020 ha rigettato il ricorso della società che ha impugnato l'ordinanza del Comune di Salerno con la quale è stato ordinato la cessazione, con effetto immediato, di ogni ulteriore attività di pubblico spettacolo.

Il ricorrente lamenta la violazione degli articoli 68 e

69 TULPS, nonché la presenza di vari profili di eccesso di potere. Essa ha dedotto che l'autorizzazione prevista dall'art. 68 TULPS è richiesta quando si tratti di attività organizzata al di fuori di ogni altra attività autorizzata. Per il caso di svolgimento dell'attività di intrattenimento che si inserisce in un'altra attività autorizzata, come va rilevato nella specie, si dovrebbe rilevare che:

- l'art. 69 del testo unico si riferiva alla autorizzazione per l'organizzazione di «spettacoli di qualsiasi genere» in pubblici esercizi;
- l'art. 13 del decreto legge n. 5 del 2012, convertito nella legge n. 35 del 2012, ha abrogato il secondo comma dell'art. 124 del regolamento attuativo del citato art. 69 TULPS, sicché non sarebbe più richiesta alcuna autorizzazione.

In relazione al quadro normativo di riferimento, va premesso che, per la giurisprudenza che il Collegio condivide e fa propria (Consiglio di Stato, Sezione V, 7 febbraio 2018, n. 818), vanno considerati elementi sintomatici di un'attività imprenditoriale di intrattenimento musicale la presenza di strumentazione musicale professionale, del disc-jockey e la significativa presenza di persone radunatesi anche a causa dello svolgimento della relativa attività. Nella specie, il Comune ha accertato la sussistenza di elementi di fatto, tali da indurre ragionevolmente a concludere nel senso che nel locale in questione sia svolta una attività professionale di intrattenimento, per la quale occorre il rilascio della relativa autorizzazione. Infatti, dal verbale dei vigili urbani, è emerso che:

- in occasione dello svolgimento dell'attività in questione, all'esterno del locale sono stati collocati - sul vicolo Conservatorio - tavoli e poltrone per la sistemazione di circa settanta avventori, mentre la capienza interna è di circa venticinque avventori;
- i tavoli e le poltrone hanno ostruito il passaggio da due uscite di sicurezza del locale;
- sono state ancorate al muro del locale due casse acustiche;
- è stato contestato alla società anche il superamento dei livelli massimi sonori consentiti e la violazione dell'ordinanza sindacale n. 261 del 2014, emessa per evitare il disturbo della quiete pubblica.

Tali circostanze inducono a ritenere che del tutto ragionevolmente l'atto impugnato ha ravvisato lo svolgimento dell'attività di trattenimento musicale, subordinata al rilascio della autorizzazione prevista dall'art. 69 TULPS. Che non si tratti di una attività meramente occasionale risulta univocamente dalla collocazione delle casse acustiche, dalla deduzione dell'Amministrazione (non oggetto di alcuna contestazione) per la quale l'attività è svolta di giovedì, nonché dalla stessa prospettazione

della società ricorrente, la quale ha dedotto non che lo spettacolo sia stato svolto una tantum, ma che l'attività in questione debba intendersi liberalizzata, sul chiaro presupposto che intende continuare a svolgerla.

Che non si tratti di attività meramente «ancillare» a quella di somministrazione di alimenti e di bevande si può desumere dalle circostanze sopra esposte sopra considerate e, in particolare, anche dal fatto che la musica è chiaramente percepibile all'esterno del locale e, in primis, dagli avventori ivi sistemati.

Publici Spettacoli o trattenimenti

Dall'analisi degli articoli 68 e 69 del T.U.L.P.S. emerge che chiunque intenda esercitare a scopo imprenditoriale pubblici spettacoli o trattenimenti si deve munire di licenza. Senza tale titolo abilitativo è vietato dare, anche temporaneamente, per mestiere, pubblici trattenimenti, esporre oggetti, dare audizioni all'aperto. Il decreto legge n. 91 del 2013, convertito nella legge 7 ottobre 2013, n. 112, ha modificato gli artt. 68 e 69 del T.U.L.P.S. ed ha introdotto lo strumento della Segnalazione certificata di inizio attività per l'ottenimento dell'autorizzazione alla celebrazione di eventi con presenze fino a 200 persone.

Il D.L. 16/07/2020, n. 76 - Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale all'art. 38-bis. Semplificazioni per la realizzazione di spettacoli dal vivo, in vigore dal 15 settembre 2020 ha previsto che fuori dei casi di cui agli articoli 142 (Competenza della Commissione Provinciale Pubblico Spettacolo) e 143 (costruzione o la sostanziale rinnovazione di un teatro o di un locale di pubblico spettacolo) del regolamento di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, al fine di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in via sperimentale fino al 31 dicembre 2021, per la realizzazione di spettacoli dal vivo che comprendono attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il musical, che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8 e le ore 23 destinati ad un massimo di 1.000 partecipanti, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, richiesto per l'organizzazione di spettacoli dal vivo, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, è sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, presentata dall'interessato allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo, fermo restando il rispetto delle disposizioni e delle linee guida adottate per la prevenzione e il contrasto della diffusione del contagio da COVID-19 e con esclusione dei casi in cui

sussistono vincoli ambientali, paesaggistici o culturali nel luogo in cui si svolge lo spettacolo in oggetto.

La segnalazione certificata di inizio attività indica il numero massimo di partecipanti, il luogo e l'orario in cui si svolge lo spettacolo ed è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché da una relazione tecnica di un professionista iscritto nell'albo degli ingegneri o nell'albo degli architetti o nell'albo dei periti industriali o nell'albo dei geometri che attesta la rispondenza del luogo dove si svolge lo spettacolo alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'interno.

L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 5, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può adottare i provvedimenti di cui al primo periodo anche dopo la scadenza del termine di sessanta giorni.

Ogni controversia relativa all'applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni, attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione certificata di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni. È stato, tuttavia, mantenuto il disposto di cui all'art. 80 del T.U.L.P.S. ai sensi del quale "l'autorità di pubblica sicurezza non può concedere la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo, prima di aver fatto verificare da una commissione tecnica la solidità e la sicurezza dell'edificio e l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio”.

Da ciò si evince come, anche nei casi in cui è richiesta la Scia per l'ottenimento delle autorizzazioni amministrative, risulti indispensabile che il luogo dove lo spettacolo o il trattenimento viene organizzato sia sottoposto alla verifica di sicurezza, contemplata dall'art. 80 del T.U.L.P.S.. In via preventiva, per i locali con capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone, ai sensi dell'art. 141

comma 2 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. “[...] le verifiche e gli accertamenti sono sostituiti, ferme restando le disposizioni sanitarie vigenti, da una relazione tecnica di un professionista iscritto nell’albo degli ingegneri o nell’albo degli architetti o nell’albo dei periti industriali o nell’albo dei geometri che attesta la rispondenza del locale o dell’impianto alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministero dell’interno”. La circolare n. 557/PAS.1412.13500.A(8) del 27 luglio 2005 del Ministero dell’interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza ha evidenziato come la commissione di vigilanza debba esaminare i progetti dei locali e delle aree adibite a trattenimenti danzanti e di spettacolo anche se con capienza pari o inferiore alle 200 persone. La modifica apportata all’art. 141 del Regolamento di esecuzione al TULPS ad opera dell’art. 1, comma 1, D.P.R. 6 novembre 2002, n. 293 e, successivamente, dall’art. 4, comma 1, lett. c), D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222, ha poi attribuito al tecnico incaricato anche la possibilità di esprimere il parere sul progetto e pertanto fino a 200 partecipanti oggi il tecnico svolge tutti i poteri della commissione di vigilanza.

Competente al rilascio dei provvedimenti sopra citati è il comune, ai sensi dell’articolo 19 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. A norma dell’articolo 116 del regolamento per l’esecuzione del T.U.L.P.S., come novellato dal D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 480, per le licenze di cui agli articoli 68 e 69 della legge:

- è ammessa la rappresentanza;
- la domanda per ottenere la licenza deve contenere l’indicazione della specie di spettacolo o di trattenimento e il periodo delle rappresentazioni;
- alla domanda relativa a sale di varietà, circhi equestri e in qualunque altro luogo pubblico o aperto al pubblico, esclusi i teatri per rappresentazioni di opere liriche o drammatiche, occorre unire i certificati di nascita dei minorenni che prendano parte alle rappresentazioni;
- la licenza è concessa per un numero determinato di rappresentazioni o di trattenimenti di una sola specie.

Ai sensi dell’art. 71 T.U.L.P.S. le licenze e le segnalazioni certificate di inizio attività di cui agli articoli precedenti, sono valide solamente per il locale e per il tempo in esse indicati.

L’agibilità dei locali

L’articolo 16 della circolare del Ministero dell’interno – Direzione generale dei servizi antincendio 15 febbraio 1951, n. 16, definisce locale di pubblico spettacolo “... l’insieme dei fabbricati, ambienti e luoghi destinati allo spettacolo o trattenimento, nonché i servizi ed i disimpegni ad essi annessi ...”. Tale definizione, più avanzata

rispetto a quella originariamente contenuta nell’articolo 80 del T.U.L.P.S., amplia notevolmente il concetto di locale, tanto più che al successivo articolo 17, punto 4, sono citati “... altri locali ove il pubblico affluisce per ragioni varie senza sostarvi in modo permanente ...”.

La citata circolare n. 16, che per anni è stata l’unico sicuro riferimento in materia, è stata poi quasi integralmente sostituita dal D.M. 19 agosto 1996, recante “Nuova regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di trattenimento e di pubblico spettacolo” e dal D.M. 6 marzo 2001, che ha aggiunto la regola tecnica per spettacoli e trattenimenti occasionali all’interno di impianti sportivi e modificato i parametri di affollamento nei locali di pubblico spettacolo.

La formulazione del D.M. 19/08/1996 ha comportato non poche difficoltà circa l’abrogazione integrale o meno della circolare n. 16. Infatti, l’articolo 1 del D.M. elenca una serie di attività omettendone, però, altre contenute nella citata circolare come ad esempio: fiere, mostre, esposizioni, e legittimando il dubbio se tali residue attività siano da sottoporsi al vaglio delle commissioni.

Al riguardo, il Ministero dell’interno si è espresso con la nota n. P2157/4109 del 28 novembre 1996, con la quale viene ribadito che il D.M. del 19/08/1996 rivisita organicamente le norme specifiche di prevenzione incendi ma, di contro, non apporta modifiche rispetto alle funzioni delle commissioni di vigilanza e, quindi, restano soggette al loro controllo, preventivo e/o successivo, anche fiere, mostre, esposizioni e impianti sportivi. Il tutto, fermo restando l’obbligo del rilascio del certificato di prevenzione incendi per tutti i locali di capienza superiore a 100 persone.

A questo proposito, non appare superfluo sottolineare che il limite di 100 persone, mentre rileva ai fini del rilascio del certificato di prevenzione incendi, non ha alcuna valenza circa il riconoscimento di locale di pubblico spettacolo e che, indipendentemente dalla capienza, laddove tale carattere sia riconosciuto sulla base della Circolare 16 e del DM 19/08/1996, troverà comunque applicazione l’articolo 80 del T.U.L.P.S..

Con gli articoli 141 e 142 del regolamento per l’esecuzione del T.U.L.P.S., per l’applicazione dell’articolo 80 del T.U. veniva istituita una commissione permanente di vigilanza, nominata ogni anno, con il compito di:

- 1) esprimere parere sui progetti di nuovi teatri e di altri locali di pubblico spettacolo o di sostanziali modificazioni di quelli esistenti;
- 2) verificare le condizioni di solidità, di sicurezza e di igiene dei locali stessi e indicare le misure e le cautele necessarie sia nell’interesse dell’igiene che della prevenzione degli infortuni;
- 3) controllare con frequenza se vengono osservate

le norme e le cautele imposte e se i meccanismi di sicurezza funzionano regolarmente, suggerendo gli eventuali provvedimenti.

La materia delle commissioni di vigilanza è stata sensibilmente novellata dal D.P.R. 28 maggio 2001, n. 311 che, all’articolo 4, sostituisce gli articoli 141 e 142 del regolamento del T.U.L.P.S. e introduce l’articolo 141-bis.

Per l’applicazione dell’articolo 80 del TULPS sono istituite commissioni di vigilanza aventi i seguenti compiti:

- a) esprimere il parere sui progetti di nuovi teatri e di altri locali o impianti di pubblico spettacolo e trattenimento, o di sostanziali modificazioni a quelli esistenti;
- b) verificare le condizioni di solidità, di sicurezza e di igiene dei locali stessi degli impianti ed indicare le misure e le cautele ritenute necessarie sia nell’interesse dell’igiene che della prevenzione degli infortuni;
- c) accertare la conformità alle disposizioni vigenti e la visibilità delle scritte e degli avvisi per il pubblico prescritti per la sicurezza e per l’incolumità pubblica;
- d) accertare, ai sensi dell’articolo 4 del decreto legislativo 8 gennaio 1998, 3, anche avvalendosi di personale tecnico di altre amministrazioni pubbliche, gli aspetti tecnici di sicurezza e di igiene al fine della iscrizione nell’elenco di cui all’articolo 4 della legge 18 marzo 1968, n. 337;
- e) controllare con frequenza che vengano osservate le norme e le cautele imposte e che i meccanismi di sicurezza funzionino regolarmente, suggerendo all’autorità competente gli eventuali provvedimenti.

Per i locali e gli impianti con capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone, il parere, le verifiche e gli accertamenti di cui al primo comma sono sostituiti, ferme restando le disposizioni sanitarie vigenti, da una relazione tecnica di un professionista iscritto nell’albo degli ingegneri o nell’albo degli architetti o nell’albo dei periti industriali o nell’albo dei geometri che attesta la rispondenza del locale o dell’impianto alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministro dell’interno.

Salvo quanto previsto dagli articoli 141-bis e 142 per l’esercizio dei controlli di cui al primo comma, lettera e), e salvo che la natura dei luoghi in cui sono installati gli allestimenti temporanei richiedano una specifica verifica delle condizioni di sicurezza, non occorre una nuova verifica per gli allestimenti temporanei che si ripetono periodicamente, per i quali la commissione provinciale di cui all’articolo 142, nella stessa provincia, o quella comunale di cui all’articolo 141-bis, nello stesso comune, abbia già concesso l’agibilità in data

non anteriore a due anni.

L’art. 141-bis prevede che salvo quanto previsto dall’articolo 142, la commissione di vigilanza è comunale e le relative funzioni possono essere svolte dai comuni anche in forma associata.

La commissione comunale di vigilanza è nominata ogni tre anni dal sindaco competente ed è composta:

- a) dal sindaco o suo delegato che la presiede;
- b) dal comandante del Corpo di polizia municipale o suo delegato;
- c) dal dirigente medico dell’organo sanitario pubblico di base competente per territorio o da un medico dallo stesso delegato;
- d) dal dirigente dell’ufficio tecnico comunale o suo delegato;
- e) dal comandante provinciale dei Vigili del fuoco o suo delegato;
- f) f) da un esperto in elettrotecnica.

Alla commissione possono essere aggregati, ove occorra, uno o più esperti in acustica o in altra disciplina tecnica, in relazione alle dotazioni tecnologiche del locale o impianto da verificare.

Possono altresì far parte, su loro richiesta, un rappresentante degli esercenti locali di pubblico spettacolo e un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori designati dalle rispettive organizzazioni territoriali, tra persone dotate di comprovata e specifica qualificazione professionale.

Quando sono impiegate attrezzature da trattenimento, attrazioni o giochi meccanici, elettromeccanici o elettronici è comunque richiesta una relazione tecnica di un tecnico esperto, dalla quale risulti la rispondenza dell’impianto alle regole tecniche di sicurezza e, per i giochi di cui alla legge 6 ottobre 1995, n. 425, alle disposizioni del relativo regolamento di attuazione. Per ogni componente della commissione possono essere previsti uno o più supplenti.

Il parere della commissione è dato per iscritto e deve essere adottato con l’intervento di tutti i componenti. La commissione di vigilanza è una commissione perfetta si esprime solo attraverso la presenza di tutti i componenti. Gli accessi della commissione sono comunicati al destinatario del provvedimento finale ai sensi della legge 241/1990, che può parteciparvi, anche mediante proprio rappresentante, e presentare memorie e documenti.

Per l’esercizio del controllo di cui all’articolo 141, primo comma, lettera e), il presidente, sentita la commissione, individua i componenti delegati ad effettuarli e, comunque, un medico delegato dal dirigente medico dell’organo sanitario pubblico di base competente per territorio, il comandante dei Vigili del fuoco o suo delegato, o, in mancanza, altro tecnico del luogo.

Il Ministero dello Sviluppo Economico con Risoluzione n. 52713 del 15 aprile 2015 ad oggetto “Attività di intrat-

tenimento pubblico ed installazioni di attrazioni dello spettacolo viaggiante all'interno dei locali di un esercizio pubblico per la somministrazione di alimenti e bevande" ha diffuso la nota del Ministero dell'Interno n. 5020 del 01 aprile 2014 con la quale l'Amministrazione in parola ha risposto a vari quesiti di un comune circa l'interpretazione delle disposizioni dettate dagli articoli 68 e 80 del T.U.L.P.S. e, in particolare, se esse debbano trovare applicazione, per i profili di sicurezza, anche nel caso in cui attrazioni di spettacolo viaggiante vengano installate, mediante strutture fisse, in spazi attrezzati all'interno di un esercizio pubblico (bar/ristorante), al fine di differenziare la gamma dei servizi offerti alla clientela e attrarre nuove fasce di consumatori.

L'orientamento formulato prevede che, laddove si sia in presenza di allestimenti ed attrazioni destinate a spettacoli o intrattenimenti pubblici comunque suscettibili di esporre i partecipanti a potenziali rischi per l'incolumità e l'igiene, siano in via di principio da ritenersi necessari la licenza di cui all'art. 68 T.U.L.P.S. e la verifica tecnica preventiva della competente Commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, indipendentemente dalla natura e dalle finalità dell'evento nel cui ambito l'allestimento di attrazioni dello spettacolo viaggiante è collocato.

Tuttavia, per quanto riguarda, in specie, i trattenimenti musicali, danzanti o di altra natura all'interno di esercizi pubblici di ristorazione, il Ministero dell'Interno ha più volte espresso l'avviso secondo il quale debbono ritenersi soggetti al regime autorizzatorio suddetto soltanto gli spettacoli e i trattenimenti nei quali sono presenti le caratteristiche tipiche del locale di pubblico spettacolo, idoneo allo svolgimento dell'esibizione programmata e all'accoglimento prolungato dei clienti (ad es., con allestimento di apposite sale, con allestimenti scenici, con il richiamo di un pubblico più ampio di quello cui si rivolge normalmente la ristorazione, con pagamento di un biglietto d'ingresso ecc.).

Lo stesso è da dirsi laddove il trattenimento musicale e/o danzante sia previsto con cadenza saltuaria ma ricorrente (ad es. nei fine settimana).

Vanno, invece, considerati esenti dalla disciplina di cui ai richiamati articoli del TULPS ed ai controlli delle commissioni di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo quei trattenimenti organizzati occasionalmente in pubblici esercizi o in specifiche ricorrenze (es.: festa dell'ultimo dell'anno), senza l'apprestamento di elementi tali da configurarne la trasformazione, sia pure parziale, in locali di pubblico spettacolo, sempreché rappresentino un'attività meramente complementare e accessoria rispetto a quella principale della ristorazione e della somministrazione di alimenti e bevande.

In tali casi, nei quali il trattenimento è funzionale all'attività della somministrazione di alimenti, può infatti

ritenersi che l'esercente attui in materia lecita una maggiore attrattiva sul pubblico nell'ambito dello svolgimento della sua propria attività economica, senza tratti di specifica imprenditorialità nel campo dell'intrattenimento e dello spettacolo.

D'altra parte, in argomento, rileva l'abrogazione, disposta dall'art. 13, c. 2, del D.L. n. 5/2012, del secondo comma dell'art. 124 Reg. TULPS, che prevedeva la sottoposizione alla licenza di cui all'art. 69 TULPS degli spettacoli di qualsiasi specie che si danno nei pubblici esercizi di cui all'art. 86 dello stesso T.U..

L'allestimento stabile e specifico, con strutture di dimensioni non trascurabili ricomprese tra le attrazioni dello spettacolo viaggiante, in aree dedicate, rivolto al pubblico e, infine, oggetto di specifica pubblicizzazione, paiono prevalenti gli elementi che depongono nel senso della necessità della licenza prevista dal TULPS.

Si evidenzia infine, con richiamo alla capienza dell'esercizio, che il D.M. 19.8.1996 sottopone al rispetto delle prescrizioni tecniche ivi previste anche "i locali destinati a trattenimenti ed attrazioni varie, aree ubicate in esercizi pubblici ed attrezzate per accogliere spettacoli con capienza superiore a 100 persone" (art. 1) mentre i locali di trattenimento con capienza inferiore a tale misura sono soggetti anch'essi alle stesse regole tecniche, limitatamente però alle vie di esodo del pubblico, alla statica delle strutture, all'esecuzione a regole d'arte degli impianti installati, ecc. (Cfr. all. XI), con le sole esclusioni previste dal comma 2.

Da quanto sopra emerge poi che:

- il parere della commissione di vigilanza è previsto come obbligatorio dall'art. 80 TULPS, che non si pronuncia sul suo carattere vincolante, benché – traducendosi in una valutazione di discrezionalità tecnica – sia preferibile ritenerlo tale;
- la dichiarazione di agibilità ex art. 80 TULPS ha, all'evidenza, natura gestionale e non può farsi rientrare tra gli atti di direzione e controllo riservati al vertice politico dell'ente; infatti l'art. 319 del DPR n. 616/1977 ha attribuito "ai comuni" la relativa funzione, sul cui esercizio è poi intervenuta la legislazione a partire dalla legge n. 142/1990 intesa alla separazione tra sfera riservata agli organi di governo dell'ente e sfera riservata ai dirigenti.

Unica eccezione è data dall'art. 53, comma 23, della Legge 23 Dicembre 2000 n. 388 e ss.mm.ii. il quale prevede che gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, che riscontrino e dimostrino la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, attribuendo ai componenti

dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. Il contenimento della spesa deve essere documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio.

Il parere della Commissione Comunale di Vigilanza è un atto endoprocedimentale finalizzato al rilascio della licenza ex art. 68 TULPS o al rilascio della dichiarazione di agibilità per i luoghi di pubblico spettacolo ex art. 80 del TULPS. Tanto la licenza che la dichiarazione detta sono atti di gestione, pertanto di competenza del dirigente/responsabile dell'ufficio, individuato dall'ente con apposito regolamento in forza della propria autonomia organizzativa. Di norma tale soggetto è il responsabile dello Sportello Unico Attività Produttive⁵. L'art. 142 del TULPS prevede che relativamente ai locali o agli impianti indicati nel presente articolo e quando la commissione comunale non è istituita o le sue funzioni non sono esercitate in forma associata, ai compiti di cui al primo comma dell'articolo 141 provvede la commissione provinciale di vigilanza.

La commissione provinciale di vigilanza è nominata ogni tre anni dal prefetto ed è composta:

- a) dal prefetto o dal vice prefetto con funzioni vicarie, che la presiede;
- b) dal questore o dal vice questore con funzioni vicarie;
- c) dal sindaco del comune in cui si trova o deve essere realizzato il locale o impianto o da un suo delegato;
- d) dal dirigente medico dell'organo sanitario pubblico di base competente per territorio o da un medico dallo stesso delegato;
- e) da un ingegnere dell'organismo che, per disposizione regionale, svolge le funzioni del genio civile;
- f) dal comandante provinciale dei Vigili del fuoco o suo delegato;
- g) da un esperto in elettrotecnica.

Possono essere aggregati, ove occorra, uno o più esperti in acustica o in altra disciplina tecnica, in relazione alle dotazioni tecnologiche del locale o impianto da verificare.

Possono altresì far parte, su loro richiesta, un rappre-

Il D.P.R. 07/09/2010, n. 160 individua il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

sentante degli esercenti locali di pubblico spettacolo e un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori designati dalle rispettive organizzazioni territoriali, tra persone dotate di comprovata e specifica qualificazione professionale.

Per ogni componente possono essere previsti uno o più supplenti, anche al fine di istituire, all'occorrenza, due o più sezioni della commissione provinciale.

Relativamente alla composizione delle sezioni, ferma restando la facoltà di avvalersi di supplenti, il questore può delegare un ufficiale di pubblica sicurezza appartenente all'ufficio o comando di polizia competente per territorio e l'ingegnere con funzioni del genio civile può essere sostituito dal dirigente dell'ufficio tecnico comunale o da un suo delegato.

Il parere della commissione o della sezione è dato per iscritto e deve essere adottato con l'intervento di tutti i componenti. La commissione di vigilanza è una commissione perfetta si esprime solo attraverso la presenza di tutti i componenti. Si osservano le disposizioni dei commi quarto e settimo dell'articolo 141-bis. Per l'esercizio del controllo di cui all'articolo 141, primo comma, lettera e), la commissione provinciale può delegare il sindaco o altro rappresentante del comune in cui si trova il locale o impianto da visitare, che provvede avvalendosi del personale specificamente indicato dall'ottavo comma dell'articolo 141-bis.

Fuori dei casi di cui al comma precedente e di cui all'articolo 141, secondo e terzo comma, la verifica da parte della commissione provinciale di cui al presente articolo è sempre prescritta:

- a) nella composizione di cui al primo comma, eventualmente integrata con gli esperti di cui al secondo comma, per i locali cinematografici o teatrali e per gli spettacoli viaggianti di capienza superiore a 1.300 spettatori e per gli altri locali o gli impianti con capienza superiore a 5.000 spettatori;
- b) con l'integrazione di cui all'articolo 141-bis, terzo comma, per i parchi di divertimento e per le attrezzature da divertimento meccaniche o elettromeccaniche che comportano sollecitazioni fisiche degli spettatori o del pubblico partecipante ai giochi superiori ai livelli indicati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della sanità.

Dall'esame di tali norme emerge che, allo stato attuale, si configurano diverse ipotesi di istruttoria per le licenze ex articolo 80 T.U.L.P.S., e precisamente:

IPOTESI	NORMA DI RIFERIMENTO	COMPETENZE
I locali e gli impianti con capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone	R.D. 06/05/1940, n. 635 Art. 141	Relazione tecnica di un professionista iscritto nell'albo degli ingegneri o nell'albo dei geometri, architetti e periti industriali che attesta la rispondenza del locale o dell'impianto alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'Interno
Fuori dei casi di cui agli articoli 142 (Competenza della Commissione Provinciale Pubblico Spettacolo) e 143 (costruzione o la sostanziale rinnovazione di un teatro o di un locale di pubblico spettacolo) del regolamento di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, in via sperimentale fino al 31 dicembre 2021, per la realizzazione di spettacoli dal vivo che comprendono attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il musical, che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8 e le ore 23 destinati ad un massimo di 1.000 partecipanti	R.D. 06/05/1940, n. 635 Art. 141	Relazione tecnica di un professionista iscritto nell'albo degli ingegneri o nell'albo dei geometri, architetti e periti industriali che attesta la rispondenza del locale o dell'impianto alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'Interno
a) esprimere il parere sui progetti di nuovi teatri e di altri locali o impianti di pubblico spettacolo e trattamento, o di sostanziali modificazioni a quelli esistenti	R.D. 06/05/1940, n. 635 Articoli 141 - 141-bis	Commissione comunale di vigilanza
b) verificare le condizioni di solidità, di sicurezza e di igiene dei locali stessi o degli impianti e indicare le misure e le cautele ritenute necessarie sia nell'interesse dell'igiene che della prevenzione degli infortuni		
c) accertare la conformità alle disposizioni vigenti e la visibilità delle scritte e degli avvisi per il pubblico prescritti per la sicurezza e per l'incolumità pubblica		
d) accertare, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 8 gennaio 1998, n. 3, anche avvalendosi di personale tecnico di altre amministrazioni pubbliche, gli aspetti tecnici di sicurezza e di igiene al fine della iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 4 della legge 18 marzo 1968, n. 337		
e) controllare con frequenza che vengano osservate le norme e le cautele imposte e che i meccanismi di sicurezza funzionino regolarmente, suggerendo all'autorità competente gli eventuali provvedimenti		

a) per i locali cinematografici o teatrali e per gli spettacoli viaggianti di capienza superiore a 1.300 spettatori e per gli altri locali o gli impianti con capienza superiore a 5.000 spettatori	R.D. 06/05/1940, n. 635 Art. 142	Commissione provinciale di vigilanza
b) parchi di divertimento e per le attrezzature da divertimento meccaniche o elettromeccaniche che comportano sollecitazioni fisiche degli spettatori o del pubblico partecipante ai giochi superiori ai livelli indicati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della sanità, con aggregazione, ove occorra, di uno o più esperti in acustica o in altra disciplina tecnica, in relazione alle dotazioni tecnologiche del locale o impianto da verificare		

La commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, collegio perfetto che richiede, quindi, la presenza di tutti i componenti, trova il principale supporto operativo nelle norme di sicurezza per la costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei luoghi di spettacolo contenute nella citata circolare n. 16/1951 e nel D.M. 19 agosto 1996.

Il reato di apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo o intrattenimento, previsto dall'art. 681 del Codice Penale, rimane configurabile pur dopo l'intervenuta, parziale abrogazione dell'art. 124 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., per effetto dell'art. 13, comma 2, del D.L. 5/2012 convertito con modificazioni, in legge 35/2012, dovendosi altresì escludere che la prescritta licenza dell'autorità, quale prevista dagli artt. 68 e 80 del T.U.L.P.S., possa essere sostituita dalla semplice preventiva segnalazione dell'inizio di attività che venga fatta pervenire alla medesima autorità, ai sensi dell'art. 19 legge n. 241 del 1990, atteso che, dal testuale tenore di tale norma, risulta che essa non può trovare applicazione, tra l'altro, in materia di Pubblica Sicurezza.

In tema di trattenimenti e spettacoli pubblici, rientrano fra le "prescrizioni dell'autorità" la cui inosservanza dà luogo alla configurabilità del reato di cui all'art. 681 del Codice Penale i pareri espressi dall'apposita commissione prevista dall'art. 141 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., quando siano recepiti nel provvedimento autorizzatorio rilasciato ai sensi dell'art. 80 del T.U.L.P.S..

Poiché la determinazione della Commissione provinciale di vigilanza sui locali pubblici e spettacoli, volta al rilascio del parere di agibilità di una sala cinematografica, conclude il sub procedimento di valutazione dell'idoneità tecnica del locale, secondo quanto previsto dagli artt. 80 del T.U.L.P.S. n. 773/1931 e 141 del regolamento di esecuzione n. 635/1940, essa si confi-

gura idonea a spiegare immediati effetti lesivi, tenuto conto del suo carattere vincolante quanto al riscontro delle condizioni di agibilità e di sicurezza dei locali per l'organo che deve rilasciare l'atto autorizzatorio nell'esercizio dei poteri di polizia amministrativa a livello locale in base alla delega di cui all'art. 19, n. 9, del D.P.R. n. 616/1977.

La contravvenzione di apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo o trattenimento, art. 681 Codice Penale, sussiste anche in caso di inosservanza della disposizione di cui all'art. 80 T.U.L.P.S., che richiede la preventiva verifica ad opera di un'apposita commissione tecnica della solidità e sicurezza dell'edificio.

Nel caso di specie il Sindaco aveva autorizzato l'apertura al pubblico del palazzetto dello sport per la disputa di un incontro di basket, senza verifica della solidità e sicurezza dell'impianto da parte della Commissione provinciale di vigilanza, in violazione di quanto disposto dall'art. 80 T.U.L.P.S..

La contravvenzione prevista dall'art. 681 Codice Penale, che ha come scopo la tutela del pubblico che assiste ad uno spettacolo, deve ritenersi sussistente ogni qualvolta l'agente organizzi un pubblico spettacolo senza avere osservato le prescrizioni dell'autorità a tutela dell'incolumità pubblica secondo le indicazioni di cui all'art. 80 T.U.L.P.S., fattispecie relativa al sequestro preventivo di un teatro in cui era stato organizzato uno spettacolo senza la prescritta licenza e senza che fosse stata effettuata una verifica tecnica relativa alla solidità e sicurezza della struttura.

Le conclusioni della commissione tecnica prevista dall'art. 80 T.U.L.P.S., approvato con R.D. 18 giugno 1931 n. 773, secondo il quale non può concedersi la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo prima di aver fatto verificare da detta commissione la solidità e la sicurezza dell'edificio e

l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso d'incendio, sono atti meramente preparatori, interni al procedimento amministrativo, qualificati espressamente come "pareri" dall'art. 142 del regolamento approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635. Essi sono quindi privi, in sé, di efficacia cogente nei confronti dei terzi, finché non siano stati recepiti in provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza. Conseguentemente non integrano un "provvedimento" rilevante agli effetti dell'art. 650 Codice Penale né una "prescrizione" in tema di sicurezza dei luoghi di pubblico spettacolo, trattenimento o ritrovo, la cui inosservanza è sanzionata dall'art. 681 Codice Penale.

Obbligo di redazione del piano della sicurezza

La normativa in questione trova applicazione anche negli impianti sportivi che, di per sé, non sono luoghi di pubblico spettacolo ma lo divengono quando l'avvenimento sportivo, sia agonistico o no, assume la caratteristica dello spettacolo cui il pubblico può assistere. A questo riguardo si richiama il D.M. 18 marzo 1996 recante "Norma di sicurezza per l'esercizio e la costruzione degli impianti sportivi".

In relazione all'agibilità dei locali configura il reato previsto dall'art. 681 Codice Penale la condotta di chi tiene aperto, anche in modo occasionale, un locale per lo svolgimento di trattenimenti danzanti in mancanza del prescritto certificato di agibilità, non valendo ad escludere la sussistenza del reato il conseguimento di diversi atti amministrativi come l'autorizzazione alla somministrazione di bevande, la licenza temporanea per pubblico spettacolo ed il certificato di idoneità statica dell'immobile.

La contravvenzione di apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo o trattenimento, prevista dall'art. 681 Codice Penale a carico di chi apra o tenga aperti luoghi del genere anzidetto "senza aver osservato le prescrizioni dell'autorità a tutela dell'incolumità pubblica", è configurabile, avuto riguardo alla diversa finalità di detta contravvenzione, compresa tra quelle concernenti l'incolumità pubblica, rispetto a quella della contravvenzione, ora depenalizzata, di cui all'art. 666 Codice Penale, avente come scopo soltanto la generica salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche nel caso in cui manchi del tutto, in quanto non richiesta o, comunque, non rilasciata o scaduta di validità, la prescritta licenza, nella quale le suddette prescrizioni avrebbero dovuto essere contenute.

La prosecuzione della gestione dei locali aperti al pubblico trattenimento o ritrovo oltre il termine previsto nell'autorizzazione configura la violazione dell'art. 681 Codice Penale, attesa la sua equiparazione alla condotta illecita di chi apre abusivamente detti locali senza l'osservanza delle prescrizioni dell'autorità intese a tutelare

l'incolumità pubblica.

Le prescrizioni tecniche del D.M. 19 agosto 1996, che prevede disposizioni di prevenzione incendi riguardanti anche l'esercizio di locali di trattenimento, vanno osservate indipendentemente dalla tipologia del locale tutte le volte che, per i motivi più vari, si pongano in essere le condizioni che favoriscano l'afflusso in un dato luogo di un numero considerevole di persone. Nel caso di violazione di tali prescrizioni da parte del gestore di un locale di tipo bar che ivi organizzi esibizioni dal vivo di artisti, si configura la fattispecie di cui all'art. 681 del Codice Penale.

L'affidamento temporaneo della gestione dei locali adibiti a discoteca dal titolare della licenza ad altro soggetto da lui incaricato non esonera il primo dall'assicurare comunque la puntuale osservanza delle prescrizioni dettate a tutela della pubblica incolumità per l'apertura e l'esercizio di luoghi di pubblico spettacolo. Pertanto, in caso di inosservanza delle prescrizioni dettate dalla autorità, è chiamato a rispondere penalmente il titolare della licenza per il colpevole affidamento della gestione dei locali a persona inesperta, negligente, imprudente ovvero non resa edotta degli specifici obblighi incombenti in riferimento alle medesime prescrizioni. Va annullata senza rinvio, con contestuale trasmissione degli atti all'autorità amministrativa, la sentenza che si sia limitata ad assolvere dalla contravvenzione di cui all'art. 665 Codice Penale, depenalizzata dall'art. 13 D.L. 13 luglio 1994 n. 480, il titolare di una discoteca che abbia consentito, in difformità dalle prescrizioni impostegli dall'autorità, l'accesso nel locale a un numero di persone superiore a quello consentito. Ciascun membro della commissione provinciale di vigilanza, ivi compreso il presidente, ha il potere-dovere d'informarsi su ogni aspetto concernente la sicurezza e l'igiene del locale di pubblico spettacolo, e di richiedere che gli altri componenti la commissione si attivino analogamente, ponendo a disposizione le eventuali specifiche competenze che si rendano necessarie.

In sede di rilascio del parere vincolante circa l'agibilità dei locali di pubblico spettacolo, la commissione provinciale di vigilanza ha il compito esclusivo di verificare la sicurezza e l'igiene a tutela dell'incolumità dei cittadini utenti e dei lavoratori addetti, e non può essere condizionata da interessi estranei quale l'interesse del gestore a contenere le spese.

Le contravvenzioni previste dagli artt. 666 e 681 c.p. possono concorrere, riguardando la prima licenza prescritta dall'art. 68 T.U.L.P.S. per l'apertura del locale di trattenimento ai fini del controllo sull'ordine pubblico e la sicurezza in genere, la seconda le specifiche prescrizioni da impartirsi, ai sensi e con la diversa procedura indicata dall'art. 80 dello stesso testo unico, a tutela della pubblica incolumità.

PROSPETTO SANZIONATORIO IN MATERIA DI SPETTACOLI ABUSIVI VIOLAZIONE

VIOLAZIONE	SANZIONE	SANZIONE ACCESSORIA	NOTE
Spettacolo / Intrattenimento Abusivo	Violazione amministrativa da 258,00 a 1.549,00 € (art. 68 T.U.L.P.S. sanzionato dall'art. 666 comma 1 c.p. Autorità competente: sindaco). Arresto fino a 6 mesi e ammenda non inferiore a 103 € (art. 80 T.U.L.P.S. sanzionato dall'art. 681 del c.p.).	Sospensione o revoca dell'attività a discrezione dell'autorità competente (art. 10 T.U.L.P.S. Autorità competente: sindaco). Ordinanza sospensione obbligatoria dell'attività condotta in difetto di autorizzazione (art. 666 c. 3 c.p.).	Occorre redigere comunicazione di reato corredata degli atti di polizia giudiziaria relativi. Vi rientrano anche i locali per il cui accesso è richiesto l'acquisto di un biglietto o il rilascio di una tessera, a titolo gratuito o a pagamento, qualora sia consentito un accesso indiscriminato.
Spettacolo o intrattenimento con licenza negata	Violazione amministrativa da 258,00 a 1.549,00 € (art. 68 T.U.L.P.S. sanzionato dall'art. 666 comma 1 c.p. - Autorità competente: sindaco). Arresto fino a 6 mesi e ammenda non inferiore a 103 € (art. 80 T.U.L.P.S. sanzionato dall'art. 681 del c.p.).	Sospensione o revoca dell'attività a discrezione dell'autorità competente (art. 10 T.U.L.P.S. Autorità competente: sindaco). Ordinanza di sospensione obbligatoria dell'attività condotta in difetto di autorizzazione (art. 666 c. 3 c.p.).	Occorre redigere comunicazione di reato corredata degli atti di polizia giudiziaria relativi in relazione all'art. 80 del T.U.L.P.S. Occorre redigere verbale di violazione amministrativa per la violazione di cui all'art. 68 del T.U.L.P.S. La contravvenzione di apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo o trattenimento, prevista dall'art. 681 c.p. a carico di chi apra o tenga aperti luoghi del genere anzidetto "senza aver osservato le prescrizioni dell'autorità a tutela dell'incolumità pubblica", è configurabile anche nel caso in cui manchi del tutto, in quanto non richiesta o, comunque, non rilasciata o scaduta di validità, la licenza, nella quale le suddette prescrizioni avrebbero dovuto essere contenute.
Spettacoli e trattenimenti abusivi in locale Autorizzato anche alla somministrazione	Violazione amministrativa da 258,00 a 1549,00 € (art. 68 T.U.L.P.S. sanzionato dall'art. 666 comma 1 c.p. Autorità competente: sindaco). Arresto fino a 6 mesi e ammenda non inferiore a 103 € (art. 80 T.U.L.P.S. sanzionato dall'art. 681 del c.p.).	Sospensione o revoca dell'attività a discrezione dell'autorità competente (art. 10 T.U.L.P.S. Autorità competente: sindaco). Ordinanza di sospensione Obbligatoria dell'attività condotta in difetto di autorizzazione (art. 666 comma 3 c.p.).	Occorre redigere comunicazione di reato corredata degli atti di polizia giudiziaria relativi in relazione all'art. 80 del T.U.L.P.S. Occorre redigere verbale di violazione amministrativa per la violazione di cui all'art. 68 del T.U.L.P.S.

Intrattenimenti che non rispettano le prescrizioni dell'auto-rizzazione	Arresto fino a 3 mesi o ammenda fino a 206,00 € (art. 17 T.U.L.P.S.).	Sospensione o revoca dell'attività a discrezione dell'autorità competente (art. 10 T.U.L.P.S. Autorità competente: sindaco).	Occorre redigere comunicazione di reato corredata degli atti di polizia giudiziaria relativi.
--	---	--	---

Comune di _____

Polizia Locale

N. _____

Data ___ / ___ / _____

OGGETTO : Comunicazione di notizia di reato ex art. 347 c.p.p. per attività di apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo e intrattenimento.

Al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di

I sottoscritti _____, in servizio presso il Comando in intestazione, comunicano, ai sensi dell'art. 347 c.p.p. e in ordine all'ipotesi di reato di cui all'art. 681 c.p. (apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo o trattenimento) in relazione all'art. 80 del T.U.L.P.S., di aver acquisito il giorno _____ alle ore _____ la sotto specificata notizia di reato, in seguito a un intervento di sopralluogo presso i locali ove veniva segnalata attività di intrattenimento e spettacolo, avvenuto il giorno _____ alle ore _____

Allo scopo, si riferisce quanto segue.

FATTO E ATTIVITÀ COMPIUTA

In data/...../....., alle ore circa, il sottoscritto unitamente a, effettuava sopralluogo in, presso il circolo denominato accertando che, all'interno del locale, era in corso un pubblico spettacolo danzante senza la prescritta autorizzazione comunale. Nella fattispecie, vi era in atto un trattenimento musicale danzante realizzato con l'utilizzo di

(a titolo di esempio: una consolle, collegata ad un allestimento di apparati di riproduzione e amplificazione del suono gestita da più dj, con giochi di luci stroboscopiche e fari colorati, il tutto posizionato sopra ad un palco posto frontalmente rispetto ad un ampio spazio centrale del locale dove si svolgeva lo spettacolo danzante, con numerose persone intente a ballare e a consumare bevande).

(occorre poi procedere a descrizione del locale e delle relative modalità di accesso. A titolo di esempio: Il locale presentava le caratteristiche tipiche di una discoteca, per quanto sopradescritto e in quanto, subito dopo l'ingresso principale del locale, dove erano presenti più cartelli indicanti l'evento della serata, l'obbligo di presentare la tessera ogni qualvolta si entra/rientra nel locale, "vietato ai minori di 18 anni" e "ingresso tesserati", vi era

un ulteriore "ingresso" con esposto un cartello indicante "Ingresso euro con consumazione" posto vicino alla cassa con poco più avanti un addetto al controllo dell'avvenuto pagamento per accedere ai locali. Si precisa che, al primo ingresso, veniva rilasciata tessera al momento, dietro il corrispettivo di euro con compilazione della "Domanda di ammissione a socio del Circolo", alle persone che desideravano accedere al locale ma sprovviste di tessera associativa, permettendo loro di usufruire immediatamente dei servizi erogati dal circolo).

Pertanto il sottoscritto provvedeva a identificare a campione quattro persone in possesso di tessera che dichiaravano di non conoscere nulla della vita associativa del circolo ma di essersi recate presso il locale solo per ballare. È stata accertata inoltre la somministrazione di bevande ad avventori in possesso di tessera n. anno rilasciata al momento dell'ingresso.

Del sopralluogo è stato dato atto nel verbale d'ispezione n., redatto, ai sensi dell'art. 13 della legge 689/1981, in presenza del presidente del circolo, identificato nella persona del sig., nato in in data/...../..... e residente in

Da accertamenti e attività di indagine effettuata sull'attività in oggetto è risultato inoltre che (ad ulteriore sostegno dell'attività imprenditoriale spesso può essere utile attestare che: Giova precisare che il citato evento veniva pubblicizzato con volantini pubblicitari che evidenziavano il calendario degli eventi musicali in programmazione presso il locale, i quali, venivano riportati anche nella pagina Facebook ad esso dedicata, particolare che evidenzia un attività di carattere imprenditoriale in contrasto con quella che dovrebbe essere esercitata nei circoli associativi).

Si provvedeva a redigere nei confronti del sig., in qualità di presidente del circolo, verbale di identificazione, elezione di domicilio e nomina del difensore in ordine all'ipotesi di reato di cui all'art. 681 c.p. in relazione all'art. 80 del T.U.L.P.S..

Venivano inoltre notificati al presidente i verbali di accertamento per aver violato il combinato disposto dell'art. 68 del R.D. 773/1931 e dell'art. 666 c.p. (depenalizzato); per aver violato l'art. della L.R.

..... e per aver violato l'art. 6 cc. 2-quater e 3 del Decreto Legislativo n. 117/2007 (mancata esposizione apparecchio per la rilevazione del tasso alcoolemico).

Responsabili dell'accertamento nonché persone in grado di riferire sui fatti accertati:

..... in forza al Comando di Polizia Municipale di in merito a quanto accertato presso il circolo sito in

I VERBALIZZANTI

.....

Visto, IL COMANDANTE

.....

Allegati:

- 1) Verbale d'ispezione n.;
- 2) Verbale assunzione sommarie informazioni ai sensi dell'art. 13, commi 1 e 4, della Legge n. 698/1981 dei sigg.;
- 3) Elenco di persone intente a consumare bevande;
- 4) Volantino con messaggio pubblicitario;
- 5) Modello di domanda di ammissione socio del circolo
- 6) Documentazione video e fotografica;
- 7) Fotocopia della pagina Facebook con calendario eventi musicali;
- 8) Verbale di identificazione, elezione di domicilio e nomina del difensore sig.;
- 9) Copia degli atti acquisiti presso lo Sportello Unico Attività Produttive.

Comune di _____

Polizia Locale

Intrattenimenti che non rispettano le prescrizioni dell'auto-rizzazione	Arresto fino a 3 mesi o ammenda fino a 206,00 € (art. 17 T.U.L.P.S.).	Sospensione o revoca dell'attività a discrezione dell'autorità competente (art. 10 T.U.L.P.S. Autorità competente: sindaco).	Occorre redigere comunicazione di reato corredata degli atti di polizia giudiziaria relativi.
--	---	--	---

Comune di _____

Polizia Locale

N. _____

Data ___ / ___ / _____

OGGETTO : Comunicazione di notizia di reato ex art. 347 c.p.p. per attività di apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo e intrattenimento.

Al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di

I sottoscritti _____, in servizio presso il Comando in intestazione, comunicano, ai sensi dell'art. 347 c.p.p. e in ordine all'ipotesi di reato di cui all'art. 681 c.p. (apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo o trattenimento) in relazione all'art. 80 del T.U.L.P.S., di aver acquisito il giorno _____ alle ore _____ la sotto specificata notizia di reato, in seguito a un intervento di sopralluogo presso i locali ove veniva segnalata attività di intrattenimento e spettacolo, avvenuto il giorno _____ alle ore _____

Allo scopo, si riferisce quanto segue.

FATTO E ATTIVITÀ COMPIUTA

In data/...../....., alle ore circa, il sottoscritto unitamente a, effettuava sopralluogo in, presso il circolo denominato accertando che, all'interno del locale, era in corso un pubblico spettacolo danzante senza la prescritta autorizzazione comunale. Nella fattispecie, vi era in atto un trattenimento musicale danzante realizzato con l'utilizzo di

(a titolo di esempio: una consolle, collegata ad un allestimento di apparati di riproduzione e amplificazione del suono gestita da più dj, con giochi di luci stroboscopiche e fari colorati, il tutto posizionato sopra ad un palco posto frontalmente rispetto ad un ampio spazio centrale del locale dove si svolgeva lo spettacolo danzante, con numerose persone intente a ballare e a consumare bevande).

(occorre poi procedere a descrizione del locale e delle relative modalità di accesso. A titolo di esempio: Il locale presentava le caratteristiche tipiche di una discoteca, per quanto sopradescritto e in quanto, subito dopo l'ingresso principale del locale, dove erano presenti più cartelli indicanti l'evento della serata, l'obbligo di presentare la tessera ogni qualvolta si entra/rientra nel locale, "vietato ai minori di 18 anni" e "ingresso tesserati", vi era

un ulteriore "ingresso" con esposto un cartello indicante "Ingresso euro con consumazione" posto vicino alla cassa con poco più avanti un addetto al controllo dell'avvenuto pagamento per accedere ai locali. Si precisa che, al primo ingresso, veniva rilasciata tessera al momento, dietro il corrispettivo di euro con compilazione della "Domanda di ammissione a socio del Circolo", alle persone che desideravano accedere al locale ma sprovviste di tessera associativa, permettendo loro di usufruire immediatamente dei servizi erogati dal circolo).

Pertanto il sottoscritto provvedeva a identificare a campione quattro persone in possesso di tessera che dichiaravano di non conoscere nulla della vita associativa del circolo ma di essersi recate presso il locale solo per ballare. È stata accertata inoltre la somministrazione di bevande ad avventori in possesso di tessera n. anno rilasciata al momento dell'ingresso.

Del sopralluogo è stato dato atto nel verbale d'ispezione n., redatto, ai sensi dell'art. 13 della legge 689/1981, in presenza del presidente del circolo, identificato nella persona del sig., nato in in data/...../..... e residente in

Da accertamenti e attività di indagine effettuata sull'attività in oggetto è risultato inoltre che (ad ulteriore sostegno dell'attività imprenditoriale spesso può essere utile attestare che: Giova precisare che il citato evento veniva pubblicizzato con volantini pubblicitari che evidenziavano il calendario degli eventi musicali in programmazione presso il locale, i quali, venivano riportati anche nella pagina Facebook ad esso dedicata, particolare che evidenzia un'attività di carattere imprenditoriale in contrasto con quella che dovrebbe essere esercitata nei circoli associativi).

Si provvedeva a redigere nei confronti del sig., in qualità di presidente del circolo, verbale di identificazione, elezione di domicilio e nomina del difensore in ordine all'ipotesi di reato di cui all'art. 681 c.p. in relazione all'art. 80 del T.U.L.P.S..

Venivano inoltre notificati al presidente i verbali di accertamento per aver violato il combinato disposto dell'art. 68 del R.D. 773/1931 e dell'art. 666 c.p. (depenalizzato); per aver violato l'art. della L.R.

..... e per aver violato l'art. 6 cc. 2-quater e 3 del Decreto Legislativo n. 117/2007 (mancata esposizione apparecchio per la rilevazione del tasso alcoolemico).

Responsabili dell'accertamento nonché persone in grado di riferire sui fatti accertati:

..... in forza al Comando di Polizia Municipale di in merito a quanto accertato presso il circolo sito in

I VERBALIZZANTI

.....

.....

Visto, IL COMANDANTE

.....

Allegati:

- 1) Verbale d'ispezione n.;
- 2) Verbale assunzione sommarie informazioni ai sensi dell'art. 13, commi 1 e 4, della Legge n. 698/1981 dei sigg.;
- 3) Elenco di persone intente a consumare bevande;
- 4) Volantino con messaggio pubblicitario;
- 5) Modello di domanda di ammissione socio del circolo
- 6) Documentazione video e fotografica;
- 7) Fotocopia della pagina Facebook con calendario eventi musicali;
- 8) Verbale di identificazione, elezione di domicilio e nomina del difensore sig.;
- 9) Copia degli atti acquisiti presso lo Sportello Unico Attività Produttive.

Comune di _____

Polizia Locale

N. _____
Data ____ / ____ / _____

OGGETTO: Verbale di esecuzione sequestro preventivo disposto dall'autorità giudiziaria di locale oggetto di spettacoli e intrattenimenti. Art. 321 c.p.p.

In data/...../..... alle ore i sottoscritti:
effettivi al Corpo Polizia Municipale di, per dare esecuzione materiale ai richiamati provvedimenti.

OGGETTO DEL SEQUESTRO PREVENTIVO

beni immobili consistenti in locali siti in
con ingresso in ad insegna identificati da catasto al Foglio
Particella Sub. e Foglio Particella

SEQUESTRO ESEGUITO IN DANNO DI

Visti:

- a) il decreto di sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p. disposto dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di nella persona di, provvedimento n. R.G. n. R.G.N.R. in relazione ai locali di cui in rubrica;
- b) l'ordine di esecuzione della Procura della Repubblica di nella persona del Sostituto Procuratore della Repubblica Dott. datato/...../..... con delega alla materiale esecuzione del provvedimento alla polizia giudiziaria di ...

Sono presenti sui luoghi:

Cognome e nome:
Data e luogo di nascita:/...../.....,
Cittadinanza:
Nazionalità:
Residenza in Italia:
Domicilio:
Professione:
In qualità di persona indagata – identificato per conoscenza diretta dal personale operante.
Cognome e nome:
Data e luogo di nascita:/...../.....,
Cittadinanza:
Nazionalità:
Residenza in Italia:
Domicilio:
Professione:
Stato civile:

Esibisce il seguente documento di identità personale:
Vengono notificati il decreto di sequestro preventivo e la nomina di difensore d'ufficio per il sig.
..... all'avv.
alle ore del/...../..... che:

- non interviene sui luoghi;
- interviene sui luoghi.

AVVISI E NOTIFICHE PRELIMINARI

Previa notifica del decreto di sequestro e dell'ordine di esecuzione sopra richiamati, nonché dell'avviso di garanzia e sul diritto di difesa, gli interessati presenti sono stati resi edotti delle ragioni dell'intervento. Si dà atto che gli interessati vengono resi edotti della facoltà di farsi assistere dal difensore o da persona di fiducia purché prontamente reperibile e idonea a norma dell'articolo 120 c.p.p. A tale riguardo gli interessati presenti dichiarano di avvalersi dell'avvocato di fiducia presente.

ESECUZIONE MATERIALE DEL SEQUESTRO

Al fine di:

- preservare l'integrità dei locali durante il periodo di sequestro, alla presenza e con il consenso delle parti presenti è eseguita ricognizione dei locali con inventario fotografico dei beni mobili ivi contenuti (non oggetto di sequestro) e messa in sicurezza delle forniture (elettrica, acqua); si precisa che i locali contengono:
- assicurare l'immobile sottoposto a sequestro, sono applicati alle n. porte di ingresso degli
- accessi siti in sigilli con nastro adesivo metallico e piombi con cartelli recanti la dicitura: "I presenti locali sono sottoposti a sequestro preventivo ai sensi dell'art. 321 c.p.p. su disposizione dell'autorità giudiziaria. Sono vietati l'accesso e/o la rimozione dei sigilli apposti" con riferimenti ai provvedimenti dell'a.g. e timbro del comando precedente.

Alla custodia dell'immobile sequestrato si è proceduto mediante affido in custodia giudiziale al sig. sopra generalizzato, persona idonea ai sensi dell'art. 120 c.p.p. il quale, previo ammonimento circa i doveri di custodia, dichiara di accettare l'incarico e assumerne gli obblighi di legge previsti.

Il custode nominato, sig. effettua le seguenti osservazioni:
"....."

Le operazioni di sequestro si sono concluse alle ore del/...../.....
Si precisa che prima della chiusura delle operazioni con il consenso del sig. n. persone come sotto identificate prelevano materiale elettrico di modesto valore non utile ai fini delle indagini e non pertinente al locale.

SOTTOSCRIZIONE

Il presente verbale è redatto in n. originali di cui:

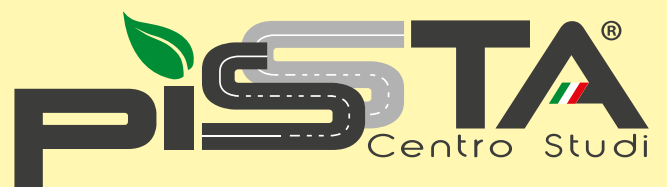
1. uno consegnato all'indagato presente,
2. uno consegnato al custode giudiziale, sig.;
3. uno conservato agli atti del Comando;
4. due depositati presso la segreteria/cancelleria dell'A.G. precedente.

Le persone nei confronti delle quali è eseguito il sequestro

I VERBALIZZANTI

.....
.....
Difensori e/o persone che assistono
.....
.....

Il custode giudiziale del bene
.....



Divisione Editoriale

65121 PESCARA - Via Catania, 12

Cod. Fisc. e P.IVA 01846520672

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

