

# LE FRONTIERE DELL'ACCERTAMENTO

*Prospettive, opportunità e rischi dell'accertamento  
con strumenti elettronici*



Fondazione Filippo Caracciolo  
Centro Studi



## INDICE

<b>1. <i>Premessa metodologica</i></b>	<b>3</b>
<b>2. <i>La modifica introdotta dalla legge di stabilità</i></b>	<b>4</b>
<b>3. <i>Rischi dell'accertamento automatico nelle violazioni seriali</i></b>	<b>10</b>
<b>4. <i>Conflitto fra norme</i></b>	<b>12</b>
<b>5. <i>Limiti e opportunità dell'attività di accertamento</i></b>	<b>14</b>
<b>6. <i>I rischi legati all'utilizzo distorto delle tecnologie</i></b>	<b>18</b>
<b>7. <i>La formazione professionale ed etica degli strumenti di rilevazione automatica</i></b>	<b>20</b>
<b><i>Conclusioni</i></b>	<b>21</b>

## ***1. Premessa metodologica***

La legge di stabilità del 2016, con la quale è stata ampliata la possibilità di utilizzo di dispositivi elettronici nell'attività di accertamento degli illeciti stradali, ha nuovamente posto l'accento su un'annosa questione legata alla legittimità di questi strumenti, che rispetto all'uomo sono instancabili, intransigenti, ma spesso inidonei a cogliere tutte le sfaccettature della realtà concreta.

Per capire le prospettive, le opportunità e i rischi della riforma in atto, ma anche in generale di una possibile metamorfosi dell'attività di accertamento e di contrasto degli illeciti stradali, sempre più caratterizzata da uno svuotamento dell'attività umana, la Fondazione Caracciolo ha realizzato un focus sull'argomento consultando due esperti del settore: il Dr. Giuseppe Napolitano e l'Avv. Fabio Piccioni <sup>1</sup> e ne ha raccolto il punto di vista in un breve documento che cerca di fare il punto della situazione.

Nello specifico, gli esperti sono stati coinvolti in un'intervista qualitativa congiunta condotta su domande anticipate via e-mail. In relazione alle risposte ognuno ha potuto prendere in considerazione le opinioni dell'altro e formulare nuove osservazioni sulle diverse riflessioni evidenziate di volta in volta.

In questa fase l'indagine si è concentrata sullo studio delle problematiche emerse e sulla ricerca dei dati ritenuti rilevanti.

E' stato in seguito costruito un questionario che è stato inviato ai Comandi di Polizia locale dei Comuni capoluogo di Regione. Gli esiti del questionario, opportunamente elaborati, sono stati inseriti nell'indagine, commentati e sono divenuti ulteriore motivo di completezza del documento.

I risultati della ricerca sono stati tradotti in un documento finale, che gli esperti hanno potuto arricchire ulteriormente.

---

<sup>1</sup> Giuseppe Napolitano

Dirigente pubblico locale, avvocato, dottore di ricerca e specialista in diritto amministrativo, è coordinatore dell'area formativa "codice della strada" presso la SIPL, formatore accreditato in materia presso vari enti di ricerca e formazione, nonché autore di numerose pubblicazioni sul diritto della circolazione stradale e sul sistema sanzionatorio amministrativo.

Fabio Piccioni

Avvocato del Foro di Firenze, patrocinante in Cassazione; Master of Laws, LL.B., presso University College of London; giornalista pubblicista; docente di diritto penale alla Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali della Facoltà di Giurisprudenza; coordinatore e docente di master universitari; autore di pubblicazioni in materia di diritto penale e amministrativo sanzionatorio.

## ***2. La modifica introdotta dalla legge di stabilità***

Come anticipato in premessa, la legge di Stabilità del febbraio 2016<sup>2</sup> ha modificato l'art. 201 comma 1 bis del Codice della Strada (d'ora in poi più brevemente C.d.S.) introducendo la lettera *g-bis*). La novella legislativa, estendendo un principio già esistente, incide ampiamente sulla possibilità di accertare violazioni stradali senza l'obbligo di contestazione immediata con strumenti abilitati a essere utilizzati in modalità completamente automatica -con la necessaria mediazione della omologazione degli strumenti tecnici da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti-.

Si tratta di un sistema normativo pensato per rendere più efficace l'attività di accertamento. Le violazioni che potranno essere accertate con l'ausilio di strumenti automatici sono molteplici.

Le più importanti riguardano l'omessa revisione del veicolo (di cui all'art. 80 C.d.S.), la violazione delle regole sul trasporto di cose su veicoli a motore e su rimorchi (di cui all'art. 167 C.d.S.) e il mancato rispetto dell'obbligo dell'assicurazione di responsabilità civile del veicolo, quest'ultimo già rilevabile, attraverso strumenti elettronici, in ragione della rigida procedura recata dai commi 4-*ter* e seguenti dell'art. 193 C.d.S.

L'esigenza di accertare in modo automatico queste violazioni nasce anche dalla necessità di dare una risposta più ferma ad alcune condotte di particolare gravità come l'evasione assicurativa o la mancata revisione del veicolo.

Come si evince dalla tabella 1, in media nei Comuni capoluogo di Regione ogni anno vengono accertate 30 mila violazioni per mancata copertura assicurativa. Nell'ultimo quinquennio, l'anno con il maggior numero di casi rilevati è il 2011.

Anche se in termini assoluti può sembrare un numero rilevante, in realtà il valore indicato dimostra come la maggior parte delle violazioni non venga mai accertata. Secondo l'Ania<sup>3</sup>, infatti, sarebbero quasi 4 milioni i veicoli non assicurati in circolazione, dato che evidenzia come la percentuale di violazioni accertate sul totale di quelle commesse sia del tutto insignificante.

La città con il maggior numero di illeciti è Roma con quasi 8 mila violazioni elevate, seguita da Napoli e Torino.

---

<sup>2</sup> Legge n. 208 del 28.12.2015

<sup>3</sup> Ania, Rapporto annuale, 2014-2015.

<b>Tab. 1. Numero di violazioni per mancata copertura assicurativa nei comuni capoluogo di Regione. Anni 2010-2015</b>							
<b>Comune</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Media periodo 2010-2015</b>
Ancona	29	70	58	46	43	28	45,7
Aosta	23	28	35	38	65	87	46,0
L'Aquila		9	10	13	18	24	14,8
Bologna	569	712	766	786	719	588	690,0
Napoli	6.136	7.785	6.943	5.264	6.701	4.237	6.177,7
Trento	192	205	226	208	215	169	202,5
Genova	643	898	872	836	867	908	837,3
Bari	1.281	1.368	1.459	1.148	989	706	1.158,5
Venezia	392	476	505	561	406	405	457,5
Torino		2.393	2.818	2.578	3.841	3.413	3.008,6
Perugia	183	176	242	218	189	129	189,5
Milano	1.928	2.020	177	1.946	2.158	2.305	1.755,7
Roma	8.891	10.545	8.115	7.097	6.785	6.303	7.956,0
Potenza	10	24	34	45	52	46	35,2
Trieste	352	477	369	539	493	586	469,3
Firenze	1.308	1.949	1.980	1.691	1.808	2.101	1.806,2
Campobasso							
Catanzaro	1		4	3	95	3	21,2
Palermo	3.332	4.420	4.141	5.858	6.221	6.858	5.138,3
Cagliari	151	241	280	150	175	156	192,2
<b>Totale</b>	<b>25.421</b>	<b>33.796</b>	<b>29.034</b>	<b>29.025</b>	<b>31.840</b>	<b>29.052</b>	<b>29.694,7</b>

Fonte: elaborazione Fondazione Caracciolo su dati Polizie Locali, 2016

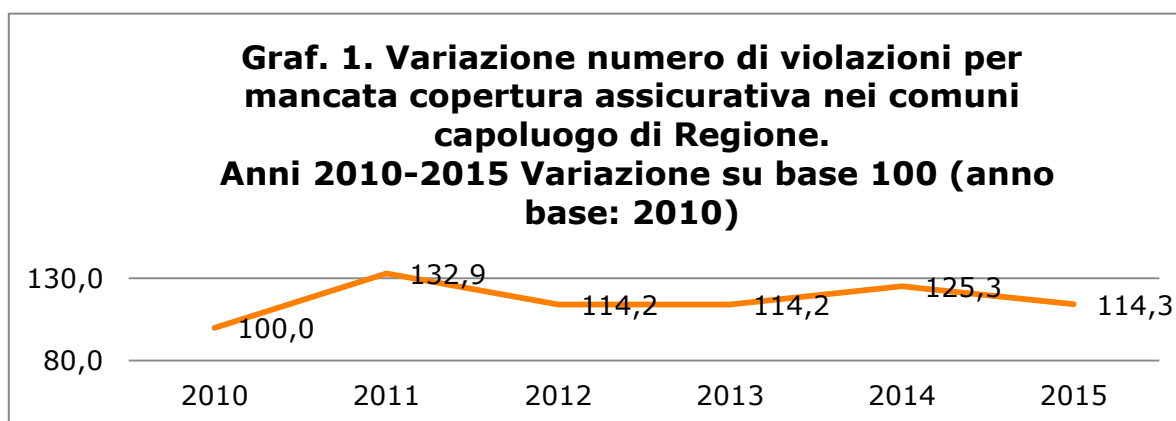
Mettendo a confronto il numero di violazioni con la popolazione residente, emerge come sia Palermo la città con il più alto numero di violazioni per abitante.

La media nazionale è di 3 sanzioni ogni 1000 abitanti, anche in questo caso un numero che lascia supporre come la mancanza diffusa e sistematica di controlli impedisca il reale accertamento delle violazioni.

<b>Tab. 2. Numero di violazioni per mancata copertura assicurativa nei comuni capoluogo di Regione ogni 100 abitanti. Anno 2015</b>					
<b>Pz.</b>	<b>Città</b>	<b>Sanzioni ogni 100 abitanti</b>	<b>Pz.</b>	<b>Città</b>	<b>Sanzioni ogni 100 abitanti</b>
1	Palermo	1,02	11	Venezia	0,15
2	Firenze	0,55	12	Bologna	0,15
3	Napoli	0,43	13	Trento	0,14
4	Torino	0,38	14	Cagliari	0,10
5	Trieste	0,29	15	Perugia	0,08
6	Aosta	0,25	16	Potenza	0,07
7	Roma	0,22	17	L'Aquila	0,03
8	Bari	0,22	18	Ancona	0,03
9	Milano	0,17	19	Catanzaro	0,00
10	Genova	0,15	<b>Media</b>		<b>0,30</b>

Fonte: elaborazione Fondazione Caracciolo su dati Polizie Locali, 2016

In chiave temporale, dal grafico 1 si evince come il numero di violazioni accertate non sia cambiato in modo significativo negli anni. A fronte di un incremento anche rilevante del 2011, infatti, i valori si sono successivamente stabilizzati.



Fonte: elaborazione Fondazione Caracciolo su dati Polizie Locali, 2016

Leggermente superiore è il numero di violazioni accertate per mancata revisione del veicolo. Anche in questo caso, tuttavia, il numero di illeciti riscontrati sembra essere inferiore rispetto al totale delle auto che circolano in assenza di copertura.

<b>Tab. 3. Numero di violazioni per mancata revisione nei comuni capoluogo di Regione. Anni 2010-2015</b>							
<b>Comune</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Media periodo 2010-2015</b>
Ancona	129	197	167	132	119	98	140,3
Aosta	46	54	78	68	110	118	79,0
L'Aquila		81	53	69	213	206	124,4
Bologna	1.367	1.116	1.017	907	826	865	1.016,3
Napoli	4.339	4.221	2.659	2.145	3.287	2.656	3.217,8
Trento	393	363	303	364	372	831	437,7
Genova	2.783	3.649	2.161	2.243	2.247	2.548	2.605,2
Bari	1.083	1.194	987	1.040	1.225	1.104	1.105,5
Venezia	485	522	629	592	551	876	609,2
Torino		4.520	4.373	3.405	4.257	3.643	4.039,6
Perugia	335	316	372	330	350	248	325,2
Milano	7.189	5.909	4.326	4.501	3.827	3.828	4.930,0
Roma	12.303	16.161	13.927	13.373	12.568	14.767	13.849,8
Potenza	56	79	248	233	153	113	147,0
Trieste	703	620	680	828	648	660	689,8
Firenze	1.155	1.855	1.294	1.194	1.449	5.257	2.034,0
Campobasso							
Catanzaro	11	10	3	3	6	3	6,0
Palermo	2.065	3.102	2.544	2.506	3.279	3.258	2.792,3
Cagliari	546	614	707	329	413	389	499,7
Cagliari	34.988	44.583	36.528	34.262	35.900	41.468	37.954,83

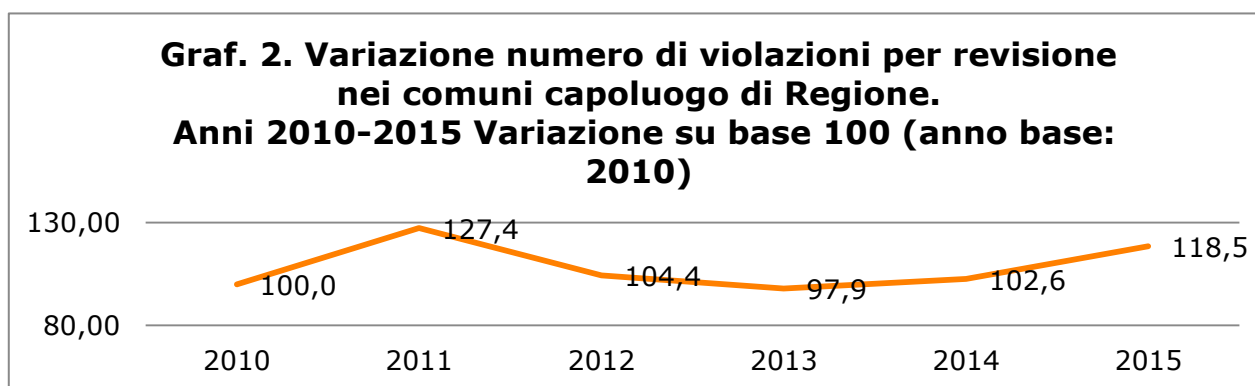
Fonte: elaborazione Fondazione Caracciolo su dati Polizie Locali, 2016

Il Comune con il maggior numero di infrazioni per abitante è Firenze, seguito da Trento e Roma. La media del panel considerato è di 4 violazioni ogni 1000 abitanti, un rapporto di poco superiore a quello riscontrato con riguardo alle violazioni assicurative.

<b>Tab. 4. Numero di violazioni per mancata revisione nei comuni capoluogo di Regione ogni 100 abitanti. Anno 2015</b>					
<b>Pz</b>	<b>Città</b>	<b>Sanzioni ogni 100 abitanti</b>	<b>Pz</b>	<b>Città</b>	<b>Sanzioni ogni 100 abitanti</b>
1	Firenze	1,37	11	L'Aquila	0,30
2	Trento	0,71	12	Milano	0,28
3	Roma	0,52	13	Napoli	0,27
4	Palermo	0,48	14	Cagliari	0,25
5	Genova	0,43	15	Bologna	0,22
6	Torino	0,41	16	Potenza	0,17
7	Aosta	0,34	17	Perugia	0,15
8	Bari	0,34	18	Ancona	0,10
9	Venezia	0,33	19	Catanzaro	0,00
10	Trieste	0,32	<b>Media</b>		<b>0,43</b>

Fonte: elaborazione Fondazione Caracciolo su dati Polizie Locali, 2016

Anche in materia di revisione non si registrano negli anni significative oscillazioni nel numero di violazioni. Rispetto al 2010, il numero di infrazioni è infatti cresciuto del 18% (ultimi dati disponibili anno 2015).



Fonte: elaborazione Fondazione Caracciolo su dati Polizie Locali, 2016



Dall'analisi dei dati emerge, in sintesi, un quadro complessivo nel quale il numero di violazioni accertate si attesta su valori molto bassi, a fronte delle infrazioni teoricamente commesse. Emerge altresì la necessità di interventi efficaci volti a modificare l'attività di accertamento per poter limitare il numero di illeciti.

L'auspicato cambiamento potrebbe arrivare dall'introduzione della citata norma che comporterà l'aumento nel numero di controlli.

Questa possibilità, che renderà certamente più efficace il contrasto di alcune violazioni, pone, tuttavia, oggi, a ridosso della sua adozione, alcuni problemi applicativi rispetto ai quali si proverà a dare un contributo di idee sia sulle interpretazioni sia nel suggerire possibili soluzioni.

I principali problemi, di seguito esaminati, riguardano:

- 1. I rischi dell'accertamento automatico nelle violazioni seriali*
- 2. Il conflitto con altre norme, in larga parte superate, ma ancora oggi non abrogate.*
- 3. L'ambito di applicazione dell'accertamento automatico o parzialmente automatico.*

### ***3. Rischi dell'accertamento automatico nelle violazioni seriali***

Gli strumenti automatici moltiplicheranno il numero di controlli perché sono sempre in funzione. Da questo punto di vista è innegabile immaginare che si potrà assistere a un incremento delle attività di monitoraggio e controllo, ad un alleggerimento del carico di lavoro degli operatori di polizia locale e al conseguente miglioramento dell'accertamento con ricadute positive sulla sicurezza stradale.

In presenza di una violazione accertata con strumenti elettronici esistono, tuttavia, delle implicazioni negative e in particolare:

- Il rischio di vanificare la portata delle norme che prevedono la sanzione accessoria.
- Il pericolo di sanzionare ripetutamente, anche in momenti e territori diversi, il medesimo comportamento.

Con riguardo al primo aspetto, è noto come la violazione di alcune delle norme considerate dalla novella comporta, quale sanzione accessoria alla sanzione pecuniaria, il fermo o il sequestro del veicolo. Si pensi, ad esempio, alla circolazione con veicolo privo di copertura assicurativa. E' intuibile che l'articolo 193 del Codice della strada sprigiona tutta la sua efficacia ed utilità per la sicurezza stradale nella fase di contestazione immediata della violazione; in questo caso infatti, oltre a contestare - con identificazione del trasgressore - la violazione all'interessato, con applicazione della sanzione pecuniaria, scatta anche la misura cautelare del sequestro amministrativo (preordinato alla confisca del veicolo) con immediata estromissione dalla circolazione del veicolo non coperto da assicurazione. Con l'accertamento "da remoto" (per tale intendendosi quello che avviene mediante strumenti automatici al transito del veicolo) la fase della contestazione immediata della violazione scompare del tutto e la sanzione pecuniaria, irrogata in modo automatico, non è accompagnata in nessun caso da quella fondamentale attività - per la sicurezza della circolazione - consistente nella immediata cessazione della circolazione del veicolo non assicurato (sequestro).

Un possibile rimedio a tale criticità potrebbe essere dato dalla creazione di un sistema di coordinamento fra gli organi accertatori presenti sul territorio, finalizzato alla ricerca del veicolo da sequestrare, subito dopo la rilevazione dell'illecito. In questo modo la sanzione sarebbe diretta a garantire la sicurezza stradale (eliminando dalla strada un veicolo non assicurato) e non ad acquisire solamente l'incasso della sanzione pecuniaria.

Con riferimento invece al rischio di distorsione del sistema sanzionatorio derivante dal punire molteplici volte il medesimo comportamento, un esempio può essere utile per capire le possibili criticità dell'accertamento automatico. Si esamini il caso di un automobilista che commetta un illecito omissivo (mancato rinnovo della copertura assicurativa) e che nella medesima giornata - magari in poco meno di un'ora di tempo - circoli prima nella Z.T.L. della città di Pistoia (controllata da varchi elettronici), poi sulle strade di scorrimento della città di Prato (con velocità rilevata dalla rete dei dispositivi fissi di misurazione della velocità ivi insediati) ed infine si insinui in una corsia riservata ai mezzi pubblici della città di Firenze (le cui corsie preferenziali sono controllate automaticamente).

Orbene, il conducente indicato nel nostro esempio sarà stato registrato da circa 20 telecamere che, legittimamente, potranno rilevare la mancanza della copertura assicurativa del veicolo per ogni transito. In tali casi la norma impone la notifica di ogni singola ed autonoma violazione, con la conseguenza di pervenire a una iper-penalizzazione della medesima condotta (con gravissime complicazioni sul piano della sanzionabilità dell'illecito continuato ed immaginabili riflessi sul piano dei contenziosi).

A ciò si aggiungono ulteriori problematiche quali: a) la mancata esatta definizione di quale sia la prima delle violazioni commesse; b) il mancato coordinamento dell'azione delle diverse polizie che ricevono le immagini rilevate dagli strumenti omologati e alle quali compete, autonomamente, sanzionare.

Giuridicamente ci troveremmo di fronte ad una violazione unica, ma l'esito del ricorso dipenderà dalla decisione del giudice e dalla capacità di difendersi di chi è sanzionato. Questi, infatti, potrà provare a impugnare le sanzioni congiuntamente, ma dovrà scontrarsi con le eccezioni dei diversi corpi di polizia coinvolti che potranno contestare l'incompetenza del giudice adito rispetto al *locus commissi violationis*.

Fino a oggi, la prassi amministrativa in presenza di impugnazioni avanti al Prefetto è stata sempre di rigetto. Più aperta è stata la giurisprudenza dei Giudici di Pace, che, tuttavia, in molti casi devono preliminarmente affrontare l'eccezione della competenza territoriale, derivante dal fatto che gli strumenti di accertamento automatico possano essere utilizzati da organi accertatori ubicati in Comuni diversi e limitrofi.

È auspicabile ipotizzare che nel momento in cui le tecnologie si affermeranno e abiliteranno l'accertamento seriale si proceda a stabilire per legge cosa accada in termini di tutela giurisdizionale dall'illecito continuato o di durata. Sarebbe infatti opportuno prevedere, quando ci si trovi di fronte a illecito permanente, quali siano gli effetti e quante volte lo si possa accertare. Nell'assenza dell'intervento legislativo si dovranno attendere anni di complessi contenziosi, necessari per arrivare a una pronuncia di interpretazione uniforme delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

Una soluzione potrebbe essere quella di prevedere una norma analoga a quella stabilita per il divieto di sosta che disciplina la ripetizione dell'illecito nei giorni successivi. In ogni caso un intervento legislativo potrebbe rivelarsi risolutivo limitando il costo economico dell'incertezza interpretativa.

Altra problematica che comporta importanti implicazioni pratiche è data dal fatto che gli strumenti di rilevazione automatica dei comportamenti omissivi pongono un problema di conoscenza della violazione. La circolazione in assenza di copertura assicurativa può avvenire anche per errore del proprietario o conducente che pensi di essere in regola con il pagamento della polizza. In questo caso, il trasgressore potrebbe essere sanzionato un numero indefinito di volte prima che la contestazione della prima violazione gli venga notificata, perché l'art. 201 del CdS considera legittimo l'accertamento che sia portato a conoscenza del destinatario entro il termine di 90 giorni. Molti di questi problemi potranno essere contenuti nel momento in cui ci sarà un dialogo fra gli strumenti di rilevazione automatica. Tale connessione risolverebbe anche il problema della frammentarietà delle banche dati fra diversi organi accertatori.

#### 4. *Conflitto fra norme*

L'introduzione della normativa in esame ha posto anche alcuni problemi di coordinamento con le disposizioni previgenti che sollevano potenziali conflitti fra norme. Il contrasto apparente più evidente è fra la novella legislativa in esame e la disciplina contenuta nei commi 4-ter, 4-quater e 4-quinquies dell'art. 193 C.d.S., introdotti dalla L. 183/2011.

Come noto i citati commi già prevedono che gli strumenti omologati per altre finalità (ad esempio la misurazione di velocità, oppure gli accessi alle ZTL o all'area pedonale urbana) possano consentire di verificare se il veicolo sia coperto da assicurazione al momento del transito.

Ad esempio, se da una foto scattata per un transito illegittimo in ZTL dovesse emergere dalla lettura della targa che il veicolo è sprovvisto di copertura assicurativa, l'organo accertatore, ex art. 193 C.d.S., potrebbe invitare il proprietario a produrre il certificato assicurativo e, in sua assenza, sanzionarlo.

Pertanto, l'evasione assicurativa risulta già sanzionabile basandosi sulla valenza documentale delle foto scattate in occasione dell'accertamento di altri illeciti (con gli effetti dell'art. 13 della L. 689/81). Il limite della procedura prevista dall'art. 193 C.d.S. è però quello di poter assumere come fonte di prova solamente le risultanze fotografiche che emergano a seguito di altri illeciti: cioè utilizzare i rilievi fotografici delle violazioni in materia di superamento dei limiti di velocità e/o quelle di chi si trovi in ZTL o in area pedonale urbana senza autorizzazione.

Altro limite riguarda l'obbligo di seguire una determinata procedura. Il dubbio interpretativo si pone nello stabilire se alla luce della nuova previsione (quella introdotta dall'art. 201, comma 1bis lett g-bis C.d.S.) sia comunque necessario seguire i passaggi scanditi dall'art. 193 e dall'art. 180 C.d.S..

In base all'art. 193 C.d.S., infatti, se dalla lettura dell'anagrafe risulta che il veicolo in questione non è coperto da assicurazione, l'agente di polizia non può redigere direttamente il verbale per mancata copertura assicurativa, ma deve prima procedere a effettuare l'invito (ex art. 180 C.d.S.) a fornire informazioni e poi, solo in caso di mancata risposta, applicare la sanzione.

La *ratio* della citata norma era quello di introdurre una forma di tutela in assenza di una banca dati affidabile che consentisse di verificare l'effettività della copertura assicurativa (ciò perché al momento della emanazione della norma i dati dell'ANIA ancora non confluivano nella banca dati del Ministero delle Infrastrutture). Tuttavia, tale accorgimento rischia oggi di essere un freno alla celerità dell'accertamento.

Il problema che si pone, allora, è quello di stabilire se l'evasione assicurativa, accertata ai sensi dell'art. 201, richieda comunque l'espletamento della procedura di cui all'art. 193 C.d.S. Il dubbio può, a prima vista, apparire comprensibile, perché esistono delle assonanze fra le due fattispecie, in quanto entrambe uniscono la lettura della targa con la consultazione di un database.

Tuttavia, analizzando attentamente il testo normativo appaiono più evidenti le differenze. La principale risiede nel fatto che, mentre nel caso dell'art. 201 comma 1 lettera g-bis l'accertamento avviene in modo automatico, senza bisogno di ulteriori verifiche, nell'ipotesi disciplinata dall'art. 193 C.d.S. la foto digitale del transito non ha nessun valore fidefacente ai fini dell'evasione

assicurativa, ma si limita a costituire atto di accertamento valido ai sensi dell'art. 13 della L. 689/81 trasformandosi così in documento che comprova il passaggio a quell'ora del veicolo e, in base ai dati di quella targa, si interroga l'anagrafe nazionale dei veicoli.

L'art. 201 ha deregolamentato i casi di impossibilità della contestazione immediata, già previsti dall'art. 384 Reg., provvedendo a inserirli direttamente nella norma di diritto sostanziale di cui al comma 1-bis che elenca i casi di esenzione ex lege dalla contestazione immediata. La legge di stabilità ha inteso, quindi, introdurre ulteriori ipotesi a quell'elenco che rappresenta un numero chiuso di casi in cui si può procedere alla notifica successiva, la cosiddetta "contestazione differita", che produce effetti giuridici solo dal momento in cui perviene all'obbligato in solido (perché ovviamente non vi è certezza del trasgressore).

Non è escluso, tuttavia, che valorizzando l'argomento dell'identità della *ratio* fra le due norme si possa giungere a conclusioni opposte da far valere in sede di ricorso. In questo caso, qualora dovesse sollevarsi un conflitto apparente di norme, la prassi e la giurisprudenza - che in non poche occasioni nel passato hanno dovuto correre in soccorso ermeneutico del legislatore - potranno sostenere che si tratti di due procedure distinte. La prima, quella del 201 comma 1 bis, lett. g-bis) CdS, applicabile senza limitazioni di sorta, la seconda, quella prevista dai commi 4-ter e seguenti dell'art. 193 C.d.S. applicabile solo con i dispositivi previsti dall'art. 201, comma 1-bis lett. e), f) e g) CdS, relativi all'accertamento delle violazioni ai limiti di velocità, all'accesso alle ZTL e aree pedonali urbane, nel rispetto delle relative procedure. Non sembra, tuttavia, che si possa escludere che la nuova norma, nata per semplificare possa, in prima battuta, portare una complicazione legata all'aumento del contenzioso, rischio che avrebbe potuto essere eliminato qualora si fossero abrogati i 3 commi *de quibus* dell'art. 193 CdS e si fosse dato un seguito coraggioso agli impulsi di dematerializzazione dei documenti pubblici.

Una possibile interpretazione per risolvere il conflitto di norme sopra accennato potrebbe essere quella di valorizzare il ruolo dell'omologazione strumentale richiesta dalla lettera g)-bis del comma 1 dell'art. 201, in combinato disposto ai successivi commi 1-ter e 1-quater. In buona sostanza, si potrebbe sostenere che, mentre la procedura considerata dai commi di chiusura dell'articolo 193 è connessa necessariamente alla consumazione di una diversa violazione accertata attraverso strumenti a tal fine omologati (es.: velocità; semaforo rosso; ingresso in ZTL), la generalizzazione dell'uso della videosorveglianza relativa alle condotte di circolazione rilevate dalla Polizia Stradale senza la connessione a specifiche violazioni resta ammessa, coerentemente con la previsione della novella, solo in presenza di strumenti appositamente omologati (fermo il rispetto delle condizioni poste dal Garante Privacy nel contesto del suo provvedimento generale sulla videosorveglianza e delle condizioni rappresentate dal Ministero dell'Interno con la sua direttiva sull'uso degli strumenti automatici di rilevazione delle violazioni stradali). Insomma, la conservazione di due procedure parallele ha senso solo se risultano distinti i presupposti fondanti; diversamente opinando, il conflitto di norme resterà insanabile e perpetuamente foriero - fino a nuovo intervento del legislatore - di conflitti valutativi e problemi interpretativi.

Come già osservato, oltre all'obbligo della copertura assicurativa, la norma in commento ha previsto la possibilità di accertare in modo automatico anche: a) la verifica della revisione obbligatoria del veicolo; b) le violazioni della massa complessiva dei veicoli. Per tali ipotesi non esistono procedure particolari e quindi il citato problema interpretativo non si pone.

## 5. *Limiti e opportunità dell'attività di accertamento*

Il progressivo sviluppo delle tecnologie lascia supporre che, anche con investimenti limitati, l'installazione di una telecamera finalizzata alla repressione di una violazione specifica possa in realtà sanzionare tutti gli illeciti rilevabili con strumenti elettronici.

Come emerso, fino a oggi questa possibilità era permessa, ma solo in presenza di un illecito di base. L'esempio classico era quello appena illustrato legato alla violazione assicurativa.

Una delle problematiche giuridiche più rilevanti, per il futuro, sarà quella di sfruttare a pieno le potenzialità dei nuovi strumenti evitando, al tempo stesso, che applicazioni distorte possano dar luogo a sanzioni inique.

Un approccio teorico lascerebbe supporre che gli organi accertatori possano usare tutti gli indizi possibili, quindi anche quelli automatici. Lo consente l'art. 13 della L. 689/81 istitutiva dell'illecito amministrativo, oltre al buon senso giuridico e sociale.

Tale interpretazione è tuttavia di senso diverso da quella scelta dal legislatore fin dal 2003 rispetto all'accertamento attraverso strumenti automatici: collegare la legittimità dell'accertamento non tanto all'azione umana quanto piuttosto all'omologazione strumentale.

Esaminando proprio la lett. g-bis) citata, ci si accorge che al suo interno languono ipotesi che non hanno avuto espansione. Si parla di poter accertare la circolazione senza casco, la violazione del limite di velocità adeguato, comportamenti che fino a oggi nessuno ha riscontrato meccanicamente per mancanza di omologazione.

Il fatto che il legislatore abbia previsto un catalogo di norme per le quali è possibile omologare strumenti che siano in grado di accertare le violazioni in modalità completamente automatica, aggirando l'obbligo della contestazione immediata, lascia supporre che non sia possibile utilizzare le risultanze fotografiche di uno strumento per finalità atipiche.

Ciò crea una evidente complicazione perché legare il riscontro di un fatto illecito a una strumentazione elettronica, fa emergere immediatamente la richiesta di omologazione di quello strumento.

Come noto, in tema di contenzioso, uno dei più frequenti motivi di ricorso riguarda proprio la mancata omologazione e (a seguito della recente sentenza n. 113/2015 della Corte Costituzionale) taratura di strumenti ancorché perfettamente funzionanti, sui quali non siano state tuttavia espletate le formalità di verifica e di revisione periodica prescritte dalla normativa.

Inoltre, se all'art. 193 C.d.S. il legislatore ha ritenuto di dover prevedere espressamente che il rilievo fotografico abbia valenza ai sensi dell'art. 13 della l. 689/81 per la mancata copertura assicurativa, è possibile affermare *a contrariis* che non avendo previsto la medesima procedura per le altre fattispecie, l'abbia voluta implicitamente escludere.

Questa seconda argomentazione non sembra, tuttavia, decisiva in quanto, stante il richiamo effettuato dall'art. 194 C.d.S. alla legge 689/81 in generale, e quindi anche all'art. 13, le relative disposizioni trovano applicazione senza necessità di essere espressamente richiamate.

Il tema dell'omologazione non è però affrontato sempre in modo univoco dal Ministero competente. Nella maggior parte dei casi, il MIT è molto rigoroso nel pretendere che l'utilizzo degli strumenti automatici per la rilevazione delle violazioni stradali debba essere fatto con meccanismi omologati. In una minima parte di casi, lo stesso Ministro lascia tracce di segno opposto, ovvero ammette che la tecnologia sia utilizzata e ritenuta valida anche senza omologazione; uno di questi riguarda gli strumenti automatici di rilevazione delle auto in doppia fila. Nello specifico, il Ministero ha affermato che tali strumenti non necessitano di omologazione, sostenendo che la telecamera collocata a bordo assolve alla funzione di un taccuino elettronico, perché è sempre l'uomo che è passato accanto al veicolo ed è sempre l'uomo che ha visto che lo stesso era in divieto di sosta e si è assicurato che il trasgressore fosse assente (in questa prospettiva, la ripresa servirebbe soltanto a rendere più veloce la trascrizione del numero di targa).

Uno dei limiti all'applicazione estensiva delle norme potrebbe arrivare dalle disposizioni in materia di trattamento dei dati perché il Garante della Privacy ha sempre affermato che le immagini possono essere tenute solo nel momento in cui si verifica una violazione. Ogni pronunciamento in materia da parte del Garante risale ad epoca precedente alla modifica apportata dalla legge di stabilità del 2016. La novella (al di là del tema della omologazione che resta aperto) apre la strada a una rilevazione massiva delle targhe di tutti i veicoli in transito al cospetto di uno strumento automatico, indipendentemente dall'esistenza di una violazione; tali dati, sempre in mancanza di una violazione, saranno "trattati", ovvero confrontati con una banca dati e, di conseguenza, si assisterà a una generalizzazione nel trattamento dei dati inerenti tutti i veicoli che passano su una determinata strada. È lecito, quindi, per il futuro, in sede di applicazione della novella, attendersi che il Garante-privacy si interessi della questione.

Interesse del Garante reso evidente dal fatto che l'accertamento "da remoto", delle violazioni stradali implica la valutazione della pertinenza e liceità del trattamento dei dati; in altri termini, se questa faccenda non avesse straordinari profili di complessità nel confronto tra diritto alla riservatezza del cittadino e potere di controllo pubblico, avremmo avuto già da qualche anno, con piena operatività, la procedura preconizzata dall'articolo 31 comma 3 del D.L. 1/2012; questa procedura, che avrebbe sdoganato completamente l'accertamento delle violazioni "da remoto", resta paralizzata dal fatto che non si riesce a trovare il corretto punto di equilibrio tra queste due contrapposte esigenze e che, in funzione di ciò, il Garante per la Privacy, mantiene alto il livello di allarme verso la diffusione di strumenti che attraverso la video sorveglianza, possano passare a forme di controllo improprio dei cittadini e dei loro spostamenti.

Forse è il caso di richiamare alla memoria alcuni passaggi del vigente provvedimento generale del Garante in materia di videosorveglianza del 8 aprile 2010:

- *“La raccolta, la registrazione, la conservazione e, in generale, l'utilizzo di immagini configura un trattamento di dati personali (art. 4, comma 1, lett. b), del Codice). È considerato dato personale, infatti, qualunque informazione relativa a persona fisica*

*identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione.*

- *Tanto i soggetti pubblici quanto i soggetti privati devono provvedere a informare gli interessati che stanno per accedere ad un'area videosorvegliata; l'informativa deve essere collocato prima del raggio di azione della telecamera, anche nelle sue immediate vicinanze e non necessariamente a contatto con gli impianti; deve avere un formato ed un posizionamento tale da essere chiaramente visibile in ogni condizione di illuminazione ambientale, anche quando il sistema di videosorveglianza sia eventualmente attivo in orario notturno; può inglobare un simbolo o una stilizzazione di esplicita e immediata comprensione, eventualmente diversificati al fine di informare se le immagini sono solo visionate o anche registrate.*
- *Il trattamento dei dati deve comunque essere effettuato in base a espressa disposizione di legge che lo preveda specificamente.*
- *Gli impianti elettronici di rilevamento automatizzato delle infrazioni, utilizzati per documentare la violazione delle disposizioni in materia di circolazione stradale, analogamente all'utilizzo di sistemi di videosorveglianza, comportano un trattamento di dati personali. L'utilizzo di tali sistemi è quindi lecito se sono raccolti solo dati pertinenti e non eccedenti per il perseguimento delle finalità istituzionali del titolare: in particolare: a) gli impianti elettronici di rilevamento devono circoscrivere la conservazione dei dati alfanumerici contenuti nelle targhe automobilistiche ai soli casi in cui risultino non rispettate le disposizioni in materia di circolazione stradale; ... d) le immagini devono essere conservate per il periodo di tempo strettamente necessario in riferimento alla contestazione, all'eventuale applicazione di una sanzione e alla definizione del possibile contenzioso in conformità alla normativa di settore, fatte salve eventuali esigenze di ulteriore conservazione derivanti da una specifica richiesta investigativa dell'autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria; Il mancato rispetto di quanto sopra prescritto comporta l'applicazione della sanzione amministrativa stabilita dall'art. 162, comma 2-ter, del Codice. La violazione delle disposizioni riguardanti l'informativa di cui all'art. 13 è punita con la sanzione amministrativa prevista dall'art. 161 del Codice.*
- *Quando vi sono rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, in relazione alla natura dei dati o alle modalità di trattamento o agli effetti che può determinare, occorre proporre interpello per la verifica preliminare al Garanteprivacy. E' il caso, ad esempio di software che permettono l'incrocio dei dati raccolti con banche dati che consentono la ricerca e l'identificazione massiva delle persone. Un analogo obbligo sussiste con riferimento a sistemi c.d. intelligenti, che non si limitano a riprendere e registrare le immagini, ma sono in grado di rilevare automaticamente comportamenti o eventi anomali, segnalarli, ed eventualmente registrarli. In linea di massima tali sistemi devono considerarsi eccedenti rispetto alla normale attività di videosorveglianza, Ulteriori casi in cui si rende necessario richiedere una verifica preliminare riguardano l'allungamento dei tempi di conservazione dei dati delle immagini registrate oltre il previsto termine massimo di sette giorni derivante da speciali esigenze di ulteriore conservazione, a meno che non*



*derivi da una specifica richiesta dell'autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria in relazione a un'attività investigativa in corso”.*

La succinta sintesi del menzionato provvedimento del Garante-privacy deve suonare come un campanello di allarme per quanti, di questi tempi, si stanno sentendo liberi di operare - convinti della bontà del fine perseguito e senza fini ulteriori rispetto al conseguimento di più alti livelli di sicurezza stradale - con l'accertamento massivo, “da remoto” delle violazioni agli articoli 80 e 193 C.d.S. Sebbene ci sorrida qualche precedente giurisprudenziale (Cass. sent. n. 8415 del 27 aprile 2016), non va dimenticato che vi è sempre la sanzione dell'inutilizzabilità dei dati personali trattati in violazione della relativa disciplina (art. 11, comma 2, del Codice).

## ***6. I rischi legati all'utilizzo distorto delle tecnologie.***

In passato l'ingresso di nuove tecnologie a supporto dell'attività di accertamento non è sempre stato accompagnato da logiche di prevenzione degli illeciti. Anche a causa della norma (art. 208 C.d.S.) che trasferisce direttamente agli organi accertatori i proventi dell'attività sanzionatoria, sovente l'attività dei Comandi più che a finalità di sicurezza si è ispirata a logiche di profitto.

Questo deleterio meccanismo ha innestato reazioni anche comprensibili degli utenti che hanno fondato comitati antiautovelox. Il legislatore è corso ai ripari stabilendo obblighi di presegnalazione e invitando i Comuni ad apporre gli autovelox nelle zone in cui ci fosse il maggior rischio di incidentalità.

Inizialmente erano soltanto i misuratori di velocità, ma oggi ogni strumento può dar luogo a effetti ultronei, che è opportuno valutare con attenzione. I rischi sono diversi e dipendono in molti casi dalla modalità di accertamento.

Poche preoccupazioni desta il controllo sul rispetto degli obblighi assicurativi. In questo caso le distorsioni potenziali, più che dalla normativa, possono dipendere dalla completezza delle banche dati, nel senso che fin quando i dati sulla copertura assicurativa al Ministero saranno affidabili e aggiornati, quale che sia lo strumento che rileva, non c'è un pericolo di distorsione per sanzionare ingiustamente qualcuno.

Al riguardo, oggi le compagnie assicurative e l'ANIA garantiscono una trasmissione di dati pressoché immediata. Valutata la semplicità della tecnologia, le stesse esigenze di omologazione potrebbero apparire una questione di chiusura verso l'esterno legata a logiche di protezione del mercato interno. Su questa tematica anche le associazioni difficilmente potranno prendere una posizione negativa anche in ragione del fatto che la omessa copertura assicurativa rappresenta un danno collettivo e ogni singolo cittadino, che rispetti l'obbligo di stipulare una polizza, pretenderà che anche gli altri facciano lo stesso.

Considerazioni analoghe possono essere formulate anche con riguardo alla revisione, disciplinata dall'art. 80 C.d.S. La sua omissione è oggi facilmente accertabile attraverso la facile triangolazione con i dati del Ministero.

Maggiori problemi possono sorgere con riferimento all'art. 167 C.d.S. che rivela il sovraccarico del veicolo. I tecnici affermano, tuttavia, che l'attuale livello tecnologico delle strumentazioni unite all'avanguardia consente di calcolare in modo sufficientemente preciso la massa complessiva di un mezzo.

Ancora inadeguato appare, invece, il livello di sviluppo delle tecnologie per il controllo delle violazioni di cui all'art. 141 C.d.S. (velocità inadeguata) o 171 C.d.S. (obbligo di indossare il casco).

Con riguardo all'art. 141 C.d.S. è difficile dimostrare "la mancata regolazione della velocità ...".

Più complesso è il giudizio sullo *street control*. Uno dei sintomi di inadeguatezza di questo strumento è legato al cospicuo numero di ricorsi avverso le cd. “multe a strascico”. Come già evidenziato, il Ministero ritiene legittimo lo strumento perché paragonato a un taccuino su cui l’organo accertatore annota che “c’è una macchina in seconda fila e che non c’è il trasgressore”.

L’elemento di fragilità di questa disposizione risiede nel fatto che la lettera d) del comma 1-bis dell’art. 201 C.d.S., consente l’esenzione dalla contestazione immediata solo in caso di accertamento della violazione “in assenza del trasgressore”. Ne deriva che l’accertatore dovrebbe procedere a effettuare le opportune ricerche prima di poterne dichiarare l’assenza, senza possibilità di poter verbalizzare la diversa e non equipollente formula relativa alla mancata presenza.

In caso contrario appare concreto il rischio che questo tipo di violazioni vengano sanzionate con una certa superficialità anche in ragione del fatto che il *discrimen* tra sosta e fermata risiede proprio nell’assenza del conducente.

## ***7. La formazione professionale ed etica nell'utilizzo degli strumenti di rilevazione automatica.***

I nuovi strumenti automatici per la rilevazione delle sanzioni sono destinati a cambiare in modo significativo le modalità di accertamento delle violazioni stradali. L'idea del vigile che cammina lungo la strada rischia di essere superata in pochissimo tempo. Questa metamorfosi pone certamente dei problemi di formazione. Sebbene l'utilizzo degli strumenti in sé sia molto semplice, il vero problema è che bisognerà garantirne un utilizzo esclusivamente pubblico. In molti Comandi, specie quelli di Comuni più piccoli non è infrequente e diffusa la prassi di affidare agli imprenditori che forniscono o noleggiato le tecnologie, anche la concreta gestione del fenomeno.

La formazione prima che tecnica deve essere etica e guardare ai principi dell'attività di accertamento. Ci sono alcuni Comuni con un numero esiguo di operatori che effettuano oltre 20.000 sanzioni amministrative all'anno soltanto per superamento dei limiti di velocità. Nonostante la sua importanza, dai dati emerge come solo una parte dei Comuni che si sono dotati di nuovi strumenti abbiano provveduto a organizzare corsi sull'utilizzo delle nuove tecnologie, che ancora oggi rischiano, come si è visto, di un uso improprio o distorto.

<b>Tab. 5. Acquisizione da parte dei Comuni di strumenti per l'accertamento in remoto delle violazioni. Anno 2015</b>			
<b>Comune</b>	<b>Acquisti di nuovi strumenti</b>	<b>Numero</b>	<b>Previsione di corsi di formazione</b>
Ancona	SI	1	SI
Aosta	SI	1	NO
L'Aquila	NO	0	NO
Bologna	NO	0	NO
Napoli	SI	0	SI
Trento	SI	1	
Genova	SI	3	NO
Bari	SI	1	NO
Venezia	SI	1	NO
Torino	NO	0	NO
Perugia	SI	1	NO
Milano	NO	0	NO
Roma	NO	0	NO
Potenza	SI	1	NO
Trieste	SI	5	SI
Firenze	SI	1	SI
Campobasso			
Catanzaro	NO	0	NO
Palermo	SI	8	NO
Cagliari	NO	0	NO

**Fonte: elaborazione Fondazione Caracciolo su dati Polizie Locali, 2016**

## ***Conclusioni***

L'uso della tecnologia nell'attività di accertamento si afferma sempre di più. La possibilità di usare strumenti elettronici per individuare veicoli che circolano sulle nostre strade privi di copertura assicurativa e/o di revisione è questione che attiene innanzitutto alla sicurezza stradale ma anche alle garanzie che tutti i cittadini devono avere a dare alla collettività. E' anche una questione di giustizia ed equità sociale perché è evidente che se tutti sono in regola con la responsabilità civile e con veicoli che rispondono agli elementari criteri di sicurezza nella circolazione, il peso degli oneri derivanti dalla copertura assicurativa sono più equamente distribuiti.

Il questionario inviato ai Comandi delle Polizie locali delle città capoluogo di Regione mirava principalmente a conoscere l'attività svolta negli ultimi cinque anni in materia di accertamento delle violazioni degli artt. 80 e 193 del Codice della Strada. Nello stesso questionario abbiamo chiesto ai Comandi di fornirci anche i dati sulla dotazione dei nuovi strumenti per la rilevazione in remoto delle infrazioni al CdS.

L'altro punto importante, contenuto nel questionario, era la programmazione, da parte dei Comandi, di corsi di formazione degli agenti finalizzati proprio all'uso di questi nuovi strumenti di accertamento. Quest'ultimo aspetto è fondamentale in quanto la storia ci ha insegnato che molte volte si è affidato ai fornitori degli strumenti di rilevazione anche la gestione delle violazioni, con evidenti ricadute negative dovute alla perdita del controllo pubblico su violazioni che sono di una certa gravità.

Nello studio sono riportate tutte le tabelle che danno conto dell'attività svolta dai Comandi di Polizia locale nel quinquennio 2010-2015. Naturalmente, come sempre accade davanti ad una novità legislativa, i problemi che sono emersi e che bisognerà affrontare con la modifica dell'art. 201 comma 1bis CdS e con l'introduzione della lettera g-1bis sono di diversa natura e alcuni anche molto delicati.

In particolare i principali problemi che abbiamo esaminato riguardano:

- i rischi dell'accertamento automatico nelle violazioni seriali;
- il conflitto con altre norme, in larga parte superate, ma ancora oggi non abrogate;
- l'ambito di applicazione dell'accertamento automatico o parzialmente automatico.

Su questi aspetti lo studio, anche grazie al contributo degli esperti di settore interpellati, ha cercato di offrire alle Istituzioni e agli addetti del settore delle possibili soluzioni alle varie criticità emerse nel corso dell'indagine consapevoli che stiamo trattando temi che per coinvolgimento sociale possono rappresentare per la maggior parte dei cittadini automobilisti elementi di sicurezza e giustizia sociale.