

**21° Convegno Nazionale della Polizia Locale di Sulmona
26 maggio 2017**

Michele Giardiello
Direttore esecutivo Fondazione Filippo Caracciolo
Centro Studi ACI

LE FRONTIERE DELL'ACCERTAMENTO

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

Fondazione **Filippo Caracciolo**
Centro Studi



Legge di stabilità 2016 (L. 208 del 28/12/2015) modifica art. 201 comma 1bis del CdS

Con l'introduzione della lettera g-bis)

Ampliata la possibilità di accertare violazioni stradali senza obbligo di contestazione immediata

Attraverso l'utilizzo di

dispositivi elettronici, automatici abilitati

Strumenti instancabili e intransigenti,

**ma spesso inidonei a cogliere tutte le sfaccettature
della realtà**

Un sistema normativo pensato sicuramente per rendere più efficace l'attività di accertamento

La modifica nasce certo dall'esigenza di avere strumenti che consentano di limitare condotte di particolare gravità come:

l'evasione assicurativa e la mancata revisione

Nei comuni Capoluogo di Regione, in media, ogni anno vengono accertate 30 mila violazioni per mancata copertura assicurativa.

Secondo i dati ANIA (2015), sarebbero quasi 4 milioni i veicoli non assicurati in circolazione.

Secondo un recente comunicato dell'ASAPS, oggi, i veicoli (auto e moto) non assicurati sono circa 5 milioni.

I dati dicono tutto: la percentuale di violazioni accertate sul totale di quelle commesse è INSIGNIFICANTE

Mancata copertura assicurativa 2015

I comuni Capoluogo di Regione con il numero maggiore di violazioni per mancata copertura assicurativa Anni 2010-2015							
Comune	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Media periodo 2010-2015
Palermo	3.332	4.420	4.141	5.858	6.221	6.858	5.138,3
Roma	8.891	10.545	8.115	7.097	6.785	6.303	7.956,0
Napoli	6.136	7.785	6.943	5.264	6.701	4.237	6.177,7
Torino		2.393	2.818	2.578	3.841	3.413	3.008,6
Milano	1.928	2.020	177	1.946	2.158	2.305	1.755,7
Firenze	1.308	1.949	1.980	1.691	1.808	2.101	1.806,2

In numeri assoluti, la città con il maggior numero di illeciti è **Palermo**, ma, se guardiamo la media dei 5 anni analizzati, **Roma** e **Napoli** saltano in vetta con, reciprocamente, quasi 8 mila violazioni elevate, la prima, e più di 6 mila la seconda.

I valori sembrano essersi stabilizzati, anche se, nella maggior parte dei casi assistiamo ad un aumento delle violazioni accertate, tra i comuni con numero più alto di violazioni accertate, fanno eccezione solo Roma e Napoli.

Numero di violazioni per mancata copertura assicurativa nei comuni capoluogo di Regione. Anni 2010-2015							
Comune	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Media periodo 2010-2015
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
Totale	25.421	33.796	29.034	29.025	31.840	29.052	29.694,7

Fonte: elaborazione Fondazione Caracciolo su dati Polizie Locali, 2016

Mancata revisione 2015

Numero di violazioni per mancata revisione nei comuni capoluogo di Regione. Anni 2010-2015							
Comune	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Media periodo
							2010-2015
Roma	12.303	16.161	13.927	13.373	12.568	14.767	13.849,80
Firenze	1.155	1.855	1.294	1.194	1.449	5.257	2.034,00
Milano	7.189	5.909	4.326	4.501	3.827	3.828	4.930,00
Torino		4.520	4.373	3.405	4.257	3.643	4.039,60
Palermo	2.065	3.102	2.544	2.506	3.279	3.258	2.792,30
Napoli	4.339	4.221	2.659	2.145	3.287	2.656	3.217,80

Fonte: elaborazione Fondazione Caracciolo su dati Polizie Locali, 2016

Anche in materia di revisione non si registrano significativi cambiamenti. Il numero delle violazioni è cresciuto di circa l'8%. Ma i numeri restano bassi.

Numero di violazioni per mancata revisione nei comuni capoluogo di Regione. Anni 2010-2015							
Comune	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Media periodo 2010-2015
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

Dotazioni PL 2016

Comune	risorse 2016					strumenti in dotazione 2016				
	N. totale operatori	N. operatori ogni 1000 abitanti	N. operatori su strada/giorno	N. autoveicoli in dotazione	N. motoveicoli in dotazione	N. nuovi strumenti accertamento automatico	N. misuratori velocità	N. etilometri	N. opacimetri	N. varchi ztl
Ancona	90	0,89	34	40	12	1	6	2	0	2
Aosta	52	1,51	37	15	4	1	2	3	1	9
Bari	448	1,38	250	124	138	2	4	2	0	4
Bologna	611	1,57	247	120	32	2	13	7	0	67
Cagliari	235	1,52	70	35	56	0	3	3	0	12
Campobasso										
Catanzaro	58	0,64	30	30	7	0	0	1	0	4
Firenze	827	2,16	589	125	85	20	20	4	0	18
Genova	864	1,48	547	115	95	6	4	15	0	
L'Aquila	53	0,76	35	16	4	0	1	1	0	0
Milano	3.028	2,24	1.000	488	183	10	16	10	4	176
Napoli	1.828	1,88	604	156	74	0	2	3	0	18
Palermo	1.361	2,03	333	173	42	0	0	0	0	0
Perugia	126	0,76	45-50	47	14	0	2	3	0	9
Potenza										
Roma	5.628	1,96	1.689	566	137	20	27	49	2	132
Torino	1.705	1,92	1.318	228	111	0	12	23	0	37
Trento	150	1,28	90	48	10	1	2	2	0	0
Trieste	293	1,43	238	54	5	3	3	6	0	0
Venezia	373	1,42	205	66	24	0	5	13	0	6

Salta all'occhio però che il numero delle violazioni accertate rispetto al parco circolante effettivo resta molto basso

Quali strumenti per arginare questo grave problema per la sicurezza?

Maggiori controlli?

Diffusione delle black box?

Qualità dei controlli, anche grazie alle nuove tecnologie?

Effetto deterrente della campagna di comunicazione sull'arrivo dei nuovi sistemi di controllo?

I dati illustrati, benché riferiti al 2015, mostrano, in modo evidente, come il numero di violazioni accertate sia molto basso, a fronte delle infrazioni potenzialmente commesse.

Emerge dunque forte la necessità di interventi efficaci volti a modificare l'attività di accertamento per poter limitare il numero di illeciti.

Il cambiamento potrebbe arrivare dall'introduzione della modifica di Legge sopra citata.

L'approfondimento della Fondazione Caracciolo mette in evidenza però alcune criticità e problemi applicativi di cui bisogna tenere conto :

- *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.*

Tra i rischi dell'accertamento automatico nelle violazioni seriali:

- **Il rischio di vanificare la portata delle norme che prevedono la sanzione accessoria.**

L'Art. 193 CdS diventa strumento efficace ed utile per la sicurezza stradale soprattutto, nella fase della contestazione immediata, con l'applicazione della misura cautelare del sequestro amministrativo, con immediata estromissione dalla circolazione;

Anche se sappiamo che difficilmente viene applicata questa misura, **cosa accade con gli strumenti automatici di accertamento?**

La soluzione: un sistema di coordinamento e comunicazione immediata fra gli strumenti automatici e gli organi accertatori presenti sul territorio, finalizzato alla ricerca e sequestro del veicolo?

- **Il pericolo di sanzionare ripetutamente, anche in momenti e territori diversi, il medesimo comportamento.**

La norma impone la notifica di ogni singola ed autonoma violazione;

Con gli strumenti automatici di accertamento si rischia di pervenire a una iper-penalizzazione della medesima condotta

Non rischiamo innumerevoli complicazioni sul piano della sanzionabilità dell'illecito continuato? E sul piano dei contenziosi, quali riflessi immaginabili avrà?

Ci potremmo trovare di fronte ad una violazione unica sanzionata più volte, in luoghi e momenti diversi.

Ma quale sarà il giudice competente in caso di ricorso?

Sarebbe 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.

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.

Il conflitto tra norme

I commi 4-ter, 4-quater e 4-quinquies dell'art. 193 CdS, introdotti dalla L. 183/2011 prevedono che strumenti omologati per altre finalità (ad esempio ZTL) possano consentire di verificare se il veicolo sia coperto da assicurazione al momento del transito.

Il limite dell'art. 193 è che **non si può assumere come fonte di prova la sola risultanza fotografica, emersa a seguito di altri illeciti (ad esempio superamento dei limiti velocità).**

In caso di mancata copertura assicurativa, l'organo accertatore dovrebbe invitare il proprietario a produrre il certificato assicurativo e, in sua assenza, sanzionarlo.

EPPURE

l'art. 201 comma 1bis, alla lettera g-bis consente la contestazione immediata in modo automatico anche **tramite gli accertamenti previsti dall'art. 193, «per mezzo di appositi dispositivi o apparecchiature di rilevamento»** .

IL CONFLITTO È EVIDENTE e la possibilità di un aumento dei contenziosi anche

Una possibile interpretazione per risolvere il CONFLITTO potrebbe essere quella di valorizzare il ruolo della OMOLOGAZIONE strumentale richiesta dalla lett. g)-bis del comma 1 dell'art. 201, in combinato disposto ai successivi commi 1-ter e 1-quater.

Cioè: si potrebbe sostenere che, mentre la procedura considerata dai commi di chiusura dell'art.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.

Limiti e opportunità dell'attività di accertamento

Sfruttare a pieno le potenzialità dei nuovi strumenti di accertamento evitando che applicazioni distorte possano dar luogo a sanzioni inique;

L'art. 13 della L. 689/81 sembrerebbe lasciar supporre che gli organi accertatori possano usare tutti gli strumenti, anche quelli automatici, per sanzionare tutti gli illeciti rilevabili.

Questa interpretazione però non rispecchia la scelta del legislatore che fin dal 2003, collega la legittimità dell'accertamento, attraverso strumenti automatici, all'OMOLOGAZIONE strumentale.

Come noto, uno dei più frequenti motivi di ricorso riguarda proprio la mancata omologazione e taratura degli strumenti, anche se perfettamente funzionanti.

La formazione etica nell'utilizzo dei sistemi 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.

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 Comuni, specie quelli di Comuni più piccoli non è infrequente e diffusa la prassi di affidare agli imprenditori che forniscono o noleggiano le tecnologie, anche la concreta gestione del fenomeno.

La formazione prima che tecnica deve essere etica e guardare ai principi dell'attività di accertamento.

Acquisizione da parte dei Comuni di strumenti per l'accertamento in remoto delle violazioni. Anno 2015			
Comune	Acquisti di nuovi strumenti	Numero	Previsione di corsi di formazione
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