

FORUM DI POLIZIA LOCALE

VI EDIZIONE



**APPROFONDIMENTI IN MATERIA
DI CODICE DELLA STRADA**

13 NOVEMBRE 2009



di Giuseppe CARMAGNINI ¹



¹ Commissario P.M. Prato, responsabile dell'Ufficio Contenzioso e Supporto giuridico
Autore del servizio Internet “ *Vigilare sulla strada* “ per Maggioli Editore
Autore di numerose pubblicazioni e articoli

La direttiva del Ministero sui controlli della velocità – luci ed ombre nella gestione degli strumenti per l'accertamento delle violazioni (G. Carmagnini)

Il Ministero dell'interno, con provvedimento prot. N. 300/A/10307/09/144/5/20/3 del 14 agosto 2009, nell'ambito della funzione di indirizzo e di coordinamento dei servizi di polizia stradale, ha condensato le precedenti disposizioni impartite nel tempo, aggiornandole, in un'unica direttiva riguardo l'uso dei dispositivi elettronici per il controllo della velocità, ai fini della prevenzione e la repressione delle violazioni alle prescrizioni stabilite dall'articolo 142.

Della direttiva fa parte integrante un corposo protocollo tecnico che riassume le disposizioni operative precedenti, sulla base della necessità di disciplinare l'utilizzo dei predetti dispositivi e garantire un'azione sistematica di controllo, organizzata e coordinata secondo moduli operativi, in grado di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e dei mezzi tecnologici a disposizione degli organi di polizia stradale.

Il Ministero, onde fugare i dubbi e le polemiche che da sempre minano la credibilità dell'azione di contrasto alle violazioni in materia di velocità, ricorda l'importanza di un sistema coordinato di prevenzione/repressione mirando alla riduzione dei sinistri stradali, quale obiettivo comunitario e per questo insiste sulla necessità di privilegiare i controlli sui tratti di strada dove è stato documentato un elevato livello di incidentalità, proprio perché è ormai provato lo stretto legame tra la velocità elevata e la mortalità registrata sulla rete stradale nazionale. Per contrastare questo fenomeno, secondo il Ministero, anche in relazione alle ridotte potenzialità in termini di risorse umane ed economiche degli organi di polizia stradale, è necessario un coordinamento a livello provinciale, la cui competenza non può che riconoscersi agli Uffici Territoriali del Governo (UTG), i quali dovranno intervenire sistematicamente e in maniera continuativa. A tal fine, sarà necessario che il coordinamento avvenga in sede di Conferenza provinciale permanente¹ dove troverà idonea collocazione un osservatorio formato dai componenti istituzionali degli organi di polizia stradale, che valuterà l'efficacia delle attività di contrasto alla incidentalità. Le Conferenze provinciali, con cadenza semestrale, dovranno redigere un documento riepilogativo contenente l'analisi dei fenomeni rilevati e dello stato della sicurezza sulle strade oggetto dell'attività di controllo; il resoconto dovrà essere indirizzato al Dipartimento per la Pubblica Sicurezza e al Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.

¹ Il Prefetto è coadiuvato da una conferenza provinciale permanente, dallo stesso presieduta e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella provincia nonché da rappresentanti degli enti locali. Il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo nel capoluogo della regione è altresì coadiuvato da una conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della regione.

Questa azione di coordinamento e razionalizzazione dei controlli, riguarderà l'individuazione dei punti critici per la circolazione dove è stato accertato un maggiore numero di incidenti stradali, anche rivedendo gli elenchi dei tratti di strada in cui, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legge n. 121/02, come convertito con modificazione dalla legge n. 168/2002, è consentito l'impiego di sistemi di controllo delle violazioni senza la necessità della contestazione immediata e della presenza degli agenti sul posto, anche a salvaguardia dell'incolumità degli stessi operatori e dei conducenti. Il tutto dovrà avvenire tramite il coordinamento degli organi di polizia stradale statali e locali, onde evitare inutili sovrapposizioni nei controlli.

Inoltre, e questo è di sicuro interesse, in quanto risponde a molti dubbi espressi dagli addetti ai lavori, questa direttiva pare legittimare, quantomeno per essere stata adottata ai sensi dell'articolo 11, comma 3 del codice della strada, il rilevamento selettivo della velocità, con la finalità di incidere più efficacemente sui conducenti che superano considerevolmente i limiti di velocità, rappresentando un maggiore pericolo per la sicurezza della circolazione. In buona sostanza, si ritiene possibile, o almeno il Ministero fornisce questa indicazione, sollevando da eventuali responsabilità gli organi di polizia stradale, l'impostazione degli strumenti di controllo su limiti più alti rispetto a quelli fissati dall'articolo 142, ovvero dall'ente proprietario della strada, in modo da accertare le violazioni più gravi. Questa pratica, già adottata da molti organi di polizia stradale, da sempre ha destato perplessità, ma con questo autorevole indirizzo, impartito ai sensi dell'articolo 11, comma 3 del codice della strada, non paiono sussistere responsabilità nell'adottare criteri di controllo selettivo, sempre ovviamente nell'ottica della piena autonomia e della discrezionalità nella scelta delle modalità con le quali deve essere organizzato il servizio di polizia stradale.

Occorre quindi sintetizzare il voluminoso allegato tecnico traducendolo in disposizioni operative.

I dispositivi ed i mezzi di controllo della velocità

Come è noto possono essere impiegati tanto dispositivi e mezzi tecnici **fissi**, ovvero di **tipo mobile**, per la misurazione della velocità istantanea, ovvero per la misurazione della velocità media (Tutor), tutti devono essere debitamente approvati ed utilizzati secondo quanto previsto dal decreto di approvazione e dal manuale di istruzioni depositato all'atto dell'approvazione.

È sempre richiesta la presenza degli agenti, tranne quando si tratta di impianti collocati sulle autostrade (A), sulle extraurbane principali (B), ovvero, sulle extraurbane secondarie (C) o urbane di scorrimento (D). Per le strade C e D l'impiego degli strumenti senza la presenza degli agenti è consentito solo nei tratti individuati dall'apposito decreto del prefetto. In tutti questi casi la

contestazione immediata, ovviamente, non è necessaria ai sensi dell'articolo 201, comma 1 bis, lett. f).

L'articolo 345 del regolamento dispone che gli apparecchi siano gestiti direttamente² dagli organi di polizia stradale, che devono averne la disponibilità; questo non vieta che gli strumenti in questione siano presi in comodato, locazione o in leasing, o con altre forme contrattuali che possono prevedere anche la manutenzione, essendo sufficiente, per rispettare il dettato regolamentare, che l'attività di accertamento sia svolta esclusivamente dagli organi di polizia stradale, non essendo possibile delegarla a terzi. Possono essere però delegate le attività meramente materiali, per lo più tecniche, quali la rimozione dei rullini, lo sviluppo dei medesimi, la stampa, o la predisposizione dei verbali, che però devono essere in ogni caso validati tramite sottoscrizione dei medesimi da parte di un appartenente all'organo di polizia stradale precedente. Sul punto si registrano numerose pronunce da parte della Cassazione, che in più di una occasione ha precisato che "L'assistenza tecnica di un operatore privato, limitata all'installazione ed all'impostazione dell'apparecchiatura secondo le indicazioni del pubblico ufficiale, non interferisce sull'attività d'accertamento poi direttamente svolta da quest'ultimo" (Corte di Cassazione Civile sez. II 17 settembre 2008, n. 23760).

Comunque, le modalità di installazione, utilizzo e la verifica del corretto funzionamento degli strumenti spetta esclusivamente agli organi di polizia stradale, i quali si potranno servire, sotto il loro diretto controllo, di un ausilio tecnico da parte di personale specializzato.

Per quanto riguarda la **locazione** dell'apparecchio, anche con forme di contratto che ne prevedono la manutenzione, le spese conseguenti devono essere quantificate in relazione all'effettivo costo del servizio, che deve essere analiticamente individuato a priori. Pertanto, i costi devono essere calcolati congruamente, sulla base dei prezzi di mercato degli apparecchi e delle prestazioni offerte a corredo dello strumento (manutenzione, installazione, verifiche tecniche, etc.) e non possono essere esclusivamente legati ad una percentuale libera sulle sanzioni per le violazioni accertate o anche solo riscosse.

² Una valida interpretazione della gestione diretta e della disponibilità degli strumenti è stata fornita anche dalla Corte di cassazione civile sez. I 21 luglio 2005 n. 15348, la quale ha escluso che con tale prescrizione venga richiesta sempre e comunque la presenza sul posto degli agenti di polizia stradale. Infatti, secondo i Giudici, "gestione diretta e disponibilità non significano affatto presenza degli organi di polizia stradale, ma soltanto, rispettivamente, che siano essi a decidere dove collocare gli apparecchi e quando farli funzionare nonché a prelevare e leggere i dati e che siano solo essi a poter accedere agli apparati ed ai dati. L'impossibilità di fondare su tale formula la necessità della presenza degli organi di polizia stradale trova conferma nel fatto che gestione diretta e disponibilità sono ribaditi, con identica formula, nel testo dell'art. 5 del d.p.r. 22 giugno 1999, n. 350 ("regolamento recante norme per l'autorizzazione alla installazione e all'esercizio di impianti per la rilevazione degli accessi di veicoli ai centri storici e alle zone a traffico limitato, a norma dell'art. 7, comma 133-bis, della legge 15 maggio 1997, n. 127), che ha previsto espressamente che "durante il funzionamento degli impianti non è necessaria la presenza di un organo della polizia stradale".

È fin troppo ovvio che il Ministero si richiama agli episodi balzati agli onori della cronaca come evidenti esempi di *mala gestio* del denaro pubblico e dei quali si era interessata la magistratura penale. Lo stesso Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si era scagliato giustamente contro questo sistema che, favorendo l'arricchimento ingiustificato del privato, finiva per depauperare i fondi dell'articolo 208 del codice della strada³.

In linea di massima non si può non condividere la tesi ministeriale, anche perché forme scriteriate di appalto creano un danno che potrebbe ben determinare la responsabilità contabile per gli autori della scelta palesemente antieconomica, senza mettere in dubbio la buona fede che però in questi casi non serve certo a diminuire la colpa.

Lo stesso articolo 208 del codice della strada ammette che parte degli introiti derivanti dalle sanzioni per le violazioni alle norme del codice della strada possano essere destinate all'acquisto e alla gestione degli strumenti necessari all'attività di accertamento, ma non ha senso determinare astrattamente il pagamento di costi ben individuabili a priori, quando anche l'articolo 201 del codice della strada fa riferimento alle spese di procedimento che non possono essere diverse da quelle effettivamente sopportate dalla pubblica amministrazione per le attività di accertamento, gestione e notifica dei verbali.

Quindi, il corrispettivo per tutte le operazioni materiali delegabili al soggetto privato e per il noleggio della strumentazione deve essere commisurato ai costi reali del servizio e, pertanto, di norma devono essere evitate elargizioni di percentuali esose, senza alcun controllo, mentre, a parere di chi scrive, non può essere esclusa a priori la possibilità di ricorrere al pagamento a percentuale, se effettuato con criterio e controllo, ove risulti più vantaggioso del pagamento a canone fisso. Il pagamento a percentuale, se ben studiato e di conseguenza contrattualizzato, può offrire dei notevoli vantaggi per l'amministrazione, che così può ammortare i costi fissi, come quello del noleggio e manutenzione dello strumento.

Sempre il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a suo tempo aveva correttamente escluso che il soggetto privato possa decidere la durata massima di utilizzo dello strumento, spettando tale valutazione in via esclusiva all'organo di polizia stradale. Inoltre, aveva precisato che le modalità con le quali il contratto è stato stipulato non possono, al limite, che inficiare il contratto stesso, senza che ciò rilevi ai fini della legittimità dell'accertamento delle violazioni. Semmai, tale

³ Parere Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 4/6/2008 prot. 47236 "Chiarimenti inerenti appalto noleggio autovelox"

Parere Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 21/5/2008 prot. 43077: "Quesito in materia di accertamento di violazioni al codice della strada tramite utilizzo di apparecchiature fisse per la rilevazione di infrazioni semaforiche"

Parere Ministero dei trasporti 3/8/2007 prot. 00766108 "Appalto per l'affidamento del servizio di accertamento delle violazioni al Codice della Strada, tramite l'utilizzo di apparecchiature fisse di rilevazione delle infrazioni, da parte del Comune di (Omissis)"

illegittimità sarebbe evidente laddove la società contraente si occupasse anche della fase di accertamento, riservata in via esclusiva agli organi di polizia stradale competenti ai sensi dell'articolo 12 del codice della strada.

Pertanto, al momento non vi è un divieto di locazione degli apparecchi, anche se il PDL S1720 è già nell'aria⁴, e si ribadisce che le spese di accertamento devono avere un costo determinabile e pertanto determinato, non essendo possibile sottrarre una percentuale ingiustificata dai proventi delle sanzioni accertate con gli strumenti oggetto del contratto. Andare a disporre un pagamento in base al numero delle violazioni accertate, ovvero anche solo pagate, risulterebbe una operazione aleatoria, tenendo anche conto che l'articolo 142 ha più fasce sanzionatorie, anche se tale considerazione è superabile calcolando un costo unitario, a prescindere dal comma violato, per evitare una diversificazione delle spese in base alla sanzione, visto che comunque il noleggio e l'attività materiale connessa ha un costo fisso.

Sempre secondo i due Ministeri, il contratto così stipulato risulterebbe aleatorio, sino a ritenere che da tale scelta deriverebbe l'alterazione della fattispecie contrattuale tipica del contratto di fornitura o di servizi, tale da far emergere elementi di illegittimità e di inefficacia in seno ai contratti, nonché motivi di annullamento degli stessi. Ora, senza entrare nel difficile ambito della disciplina dei contratti, appare evidente che le amministrazioni devono stare attente nella scelta del contraente e della forma contrattuale, soppesando il rapporto benefici/costi tra l'acquisto diretto e la locazione degli strumenti. Anche la forma del noleggio, comprensivo di altri servizi, può essere accettabile se il costo è ragionevole ed ancorare il prezzo della prestazione complessiva in base al numero dei verbali, prevedendo un tetto massimo o addirittura un corrispettivo per verbale inversamente proporzionale al numero degli accertamenti, sempre con un tetto massimo, può rappresentare una valida soluzione all'acquisto diretto o al corrispettivo fisso, che porrebbe a carico dell'amministrazione l'alea di un rapporto negativo costi/benefici nel caso in cui gli accertamenti o le riscossioni subissero una riduzione rispetto alle previsioni. Diversamente, non va dimenticato che l'acquisto degli strumenti necessari allo svolgimento dell'attività di polizia stradale può attingere dalla percentuale dei proventi di cui all'articolo 208 del codice della strada e che esistono semmai forme di finanziamento che possono comunque poi trovare ristoro dalla medesima fonte.

Quindi, sarà sufficiente che la scelta del metodo di corresponsione della locazione sia quella più economica, non potendosi porre al momento un aprioristico veto alle forme di pagamento in base ad

⁴Art. 41. (Modalità di accertamento delle violazioni al decreto legislativo n. 285 del 1992 da parte degli enti locali).
1. Agli enti locali è consentita l'attività di accertamento strumentale delle violazioni al decreto legislativo n. 285 del 1992 soltanto mediante strumenti di loro proprietà o da essi acquisiti con contratto di locazione finanziaria da utilizzare esclusivamente con l'impiego del personale dei corpi e dei servizi di polizia locale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 1999, n. 250.

una percentuale sull'incasso, sempre che, come detto, vi siano precise clausole di contratto per limitare il corrispettivo all'effettivo utilizzo dello strumento. Il divieto di locazione verrà semmai stabilito in senso assoluto dal PDL S1720, se approvato nella forma che consente solo la locazione finanziaria come alternativa agli strumenti di proprietà, escludendo di fatto, almeno dal punto di vista letterale, non solo tutte le forme di locazione, anche a corrispettivo fisso, ma anche quelle di comodato a titolo gratuito tra p.a., andando anche ad incidere sull'autonomia finanziaria degli enti locali con un rimedio che pare peggiore del male, come spesso avviene quando le scelte del legislatore vengono dettate dall'emozione del momento.

La fase del trattamento delle immagini e la tutela della riservatezza

Altro scoglio della direttiva è quello costituito da alcune esternazioni in materia di trattamento dei dati personali.

Assolutamente non condivisibile appare l'affermazione, che il Ministero peraltro "ribadisce" in chiusura del punto 5.3 della direttiva, secondo la quale nella fase dello sviluppo dei fotogrammi impressionati sarebbe necessaria la presenza di un operatore di polizia stradale, il quale assista alle operazioni tecniche di stampa affidate al laboratorio privato "al fine di garantire la legittimità dell'operazione e l'obbligo di gestione diretta prevista dal citato articolo 345 Reg. Esec. C.d.S."

In verità, non si comprende affatto questo passo indietro, visto che lo sviluppo delle pellicole e la stampa delle foto rientra a buon diritto nelle operazioni tecniche che possono essere affidate a terzi, con l'obbligo del rispetto della normativa per la tutela della riservatezza personale.

Anche facendo riferimento ad un consolidato indirizzo espresso nel tempo dalla Cassazione, "il momento essenziale dell'accertamento è quello del rilevamento fotografico, cui deve necessariamente presiedere un operatore di polizia stradale, e che non può essere effettuato in via esclusiva da soggetti privati; la successiva fase dello sviluppo e della stampa del negativo rappresenta il semplice espletamento di un'attività meramente materiale, **cui non deve necessariamente attendere, nè presenziare, il pubblico ufficiale rilevatore dell'infrazione od altro dei soggetti indicati nel citato art. 12.** In altri termini, la validità dell'accertamento non è data dalla presenza del pubblico ufficiale all'attività tecnica svolta in laboratorio, ma dalla rispondenza a realtà del rilievo fotografico, ossia dalla coincidenza tra il negativo ed il veicolo, anche in relazione agli altri elementi indicati, quali il luogo, il momento della rilevazione e la velocità" Corte di cassazione civile sez. II, 17 settembre 2008, n. 23760 (conformi Cass. 30 gennaio 2008, n. 2202; 7 novembre 2003, n. 16713; 20 marzo 1998, n. 2952).

Ancora più di recente ed in maniera puntuale, la Cassazione⁵ è tornata sul tema, confermano che “... *la fonte principale di prova delle risultanze dello strumento elettronico essendo costituita dal negativo della fotografia, quale documento che individua il veicolo e ne consente la rapportabilità alle circostanze di fatto, di tempo e di luogo rappresentatevi, la successiva fase dello sviluppo e della stampa del negativo rappresenti il semplice espletamento d'un'attività meramente materiale, cui non deve necessariamente attendere, né presenziare, il pubblico ufficiale rilevatore dell'infrazione od altro dei soggetti indicati nel citato art. 12. In altri termini, la validità dell'accertamento non è data dalla presenza del pubblico ufficiale all'attività tecnica svolta in laboratorio, ma dalla rispondenza a realtà del rilievo fotografico, ossia dalla coincidenza tra il negativo ed il veicolo, anche in relazione agli altri elementi indicati, quali il luogo, il momento della rilevazione e la velocità. La circostanza, poi, che, nell'espletamento di tale attività, l'operatore privato possa commettere errori od alterazioni tali da inficiare il rilevamento fotografico, circostanze che potrebbero d'altronde verificarsi anche nel caso in cui l'operazione fosse compiuta da pubblico ufficiale, non esclude la possibilità per il trasgressore - o, comunque, per la persona tenuta al pagamento della sanzione amministrativa - di fornire specifica prova contraria in ordine al rilevamento medesimo ed all'effettiva corrispondenza del documento sviluppato e stampato al negativo, salva, inoltre, la più radicale dimostrazione, come già sopra evidenziato, d'un difetto di costruzione dell'apparecchio o di un suo cattivo funzionamento nel caso concreto; parimenti, possono formare oggetto di denuncia e consequenziale accertamento in sede penale eventuali volontarie manipolazioni dell'apparecchiatura o dei supporti fotografici da parte dell'operatore tecnico privato, ma tali evenienze, ipotizzate dal giudice a quo, rappresentano momenti di patologia del rapporto tra l'Amministrazione ed il detto operatore che non possono essere invocati, nella loro astratta eventualità, per inficiare aprioristicamente la legittimità del rapporto stesso e dei risultati di esso nel suo ordinario svolgimento fisiologico”.*

Quindi, secondo la Cassazione non è necessaria la presenza del pubblico ufficiale nella Camera oscura, come pare invece proporre il Ministero che sicuramente tornerà sul tema con una opportuna rettifica, ma solo durante la fase dell'accertamento, fatta salva la necessità di verificare sempre la conformità tra la pellicola e la stampa.

Vero è che, una volta acquisita la pellicola e le stampe da questa effettuate, spetterà semmai al ricorrente dimostrare che il laboratorio privato ha alterato non tanto la foto, cosa che potrebbe essere anche possibile, ma anche la pellicola riconsegnata all'organo di polizia stradale. Altrettanto vero è che, nel caso in cui lo sviluppo e la stampa siano effettuati con mezzi tecnologicamente avanzati, tali da permettere l'operazione in meno di 15 minuti, la presenza dell'agente potrà essere

⁵ Corte di Cassazione Civile, sezione seconda - Sentenza n. 13387 del 10 giugno 2009

comunque utile per ottimizzare l'impiego del personale in un'unica operazione di consegna e ritiro del materiale, assolvendo anche alle funzioni di garanzia richieste dal Ministero, seppure non ritenute necessarie da un consolidato indirizzo della Cassazione.

Quanto alla tutela della riservatezza, appare ovvio che si debbano seguire le linee generali del d.lgs. 30 giugno 2003 e che pertanto che i dati in possesso degli organi di polizia strada per finalità istituzionali nell'ambito del procedimento sanzionatorio devono essere trattati in modo lecito e secondo correttezza, raccolti e registrati per scopi leciti, conservati per il tempo strettamente necessario al compimento dell'attività per i quali sono stati registrati.

Pertanto, dovranno essere raccolti i dati che consentono l'identificazione dei veicoli solo in caso di violazione e questi possono essere utilizzati solo per tale fine, salvo l'impiego per motivi giudiziari. Se si tratta di registrazioni per il monitoraggio del traffico non è ammesso il rilevamento e la conservazione di dati se non in forma del tutto anonima.

Quanto alla conservazione delle immagini lecitamente raccolte, queste devono essere conservate per il tempo strettamente necessario per la gestione del procedimento sanzionatorio e quindi, vanno distrutte una volta che questo si è estinto, ad esempio, con il pagamento in misura ridotta, ovvero con la prescrizione, etc.

Il trattamento e la conservazione devono essere effettuati con la massima cautela da parte di personale responsabile o incaricato del trattamento dei dati, anche appositamente nominati tra i soggetti privati ai quali sono demandate le operazioni tecniche di sviluppo della pellicola e di stampa delle fotografie, ovvero di stampa dai supporti informatici. Soggiunge il Ministero che, ovviamente, ove le registrazioni riguardino immagini che non consentono in alcun modo di individuare i veicoli o le persone, non è applicabile la normativa sulla tutela dei dati personali.

Per quanto riguarda poi l'affidamento delle fasi di sviluppo e stampa o di gestione della documentazione informatica dei dati rilevati durante i controlli della velocità, il Ministero dell'interno riprende un proprio parere del 1998⁶ secondo il quale nel trattamento di dati connesso allo svolgimento dei propri compiti, ciascun soggetto pubblico può avvalersi del contributo di privati, affidando ad essi determinate attività che restano nella sfera di titolarità dell'amministrazione stessa, non comportando decisioni di fondo sulle finalità e sulle modalità di utilizzazione dei dati (qualità e quantità delle informazioni trattabili, operazioni eseguibili, logiche di aggregazione, misure di sicurezza) ma, piuttosto, limitati margini di autonomia in ordine al concreto svolgimento del servizio ed a scelte tecnico-operative.

I compiti del soggetto privato **devono risultare da un atto scritto dell'amministrazione** (anche nell'ambito di un provvedimento amministrativo o di una convenzione). È necessario inoltre che i

⁶ Parere Ministero dell'interno 19 dicembre 1998 - Legge n. 675/1996 - Utilizzazione da parte di comuni e di Corpi di polizia municipale di laboratori fotografici per lo sviluppo di fotografie da apparecchiature del tipo "autoveloX"

dipendenti della struttura privata aventi accesso ai dati operino, comunque, in qualità di "incaricati del trattamento", sotto la diretta sorveglianza e secondo le istruzioni del "titolare" e del "responsabile" del trattamento (tenendo presente che si può designare facoltativamente come responsabile la società incaricata ovvero una o più persone operanti nell'amministrazione o nella medesima società).

Il ruolo di "incaricato" del trattamento può essere svolto solo da una persona fisica e non anche dagli altri soggetti (persona giuridica, ente, associazione o organismo) che possono invece ricoprire il ruolo di "responsabile". La descritta configurazione del rapporto legittima il privato ad utilizzare, per quanto di competenza, i dati in possesso della struttura pubblica, vincolandolo, però, ad utilizzarli per le sole finalità perseguite dall'amministrazione, in base al particolare regime previsto per quest'ultima. In tali casi, la conoscenza dei dati da parte del responsabile e degli incaricati non si considera, infatti, come "comunicazione".

Il rispetto del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 garantisce che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali. A tal fine il trattamento dei dati personali deve essere disciplinato assicurando un elevato livello di tutela dei diritti di cui sopra, oltre che nel rispetto dei principi di semplificazione, armonizzazione ed efficacia delle modalità previste per il loro esercizio da parte degli interessati, nonché per l'adempimento degli obblighi da parte dei titolari del trattamento.

Si intende come **trattamento** qualunque operazione o complesso di operazioni, effettuati anche senza l'ausilio di strumenti elettronici, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati, anche se non registrati in una banca di dati.

È definito **dato personale**, qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale, mentre sono dati identificativi i dati personali che permettono l'identificazione diretta dell'interessato. Il Codice indica invece quali «dati sensibili», quelli idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale; sono dati giudiziari i dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle

sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato ai sensi degli articoli 60 e 61 del codice di procedura penale.

Per garantire il corretto utilizzo e la conservazione dei dati personali, il Codice ha previsto una piramide di responsabilità in capo a diversi soggetti, che vanno dal titolare del trattamento, attraverso il responsabile, sino all'incaricato.

- Il **titolare del trattamento** è la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono, anche unitamente ad altro titolare, le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza; **quando il trattamento è effettuato da una persona giuridica, da una pubblica amministrazione o da un qualsiasi altro ente, associazione od organismo, titolare del trattamento è l'entità nel suo complesso o l'unità od organismo periferico che esercita un potere decisionale del tutto autonomo sulle finalità e sulle modalità del trattamento, ivi compreso il profilo della sicurezza.**
- Il **responsabile** è la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo preposti dal titolare al trattamento di dati personali. Se designato, il responsabile è individuato tra soggetti che per esperienza, capacità ed affidabilità forniscano idonea garanzia del pieno rispetto delle vigenti disposizioni in materia di trattamento, ivi compreso il profilo relativo alla sicurezza. Il punto su cui si fonda il provvedimento in esame è rappresentato dal comma 3 dell'articolo 29, che prevede **la facoltà, ove necessario per esigenze organizzative, di designare come responsabili più soggetti**, anche mediante suddivisione di compiti. I compiti affidati al responsabile sono analiticamente specificati per iscritto dal titolare, per cui il responsabile effettua il trattamento attenendosi alle istruzioni impartite dal titolare il quale, anche tramite verifiche periodiche, vigila sulla puntuale osservanza delle disposizioni e delle proprie istruzioni.
- L'ultimo anello della catena è rappresentato dagli **incaricati del trattamento dei dati**, che sono le persone fisiche autorizzate a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile. Le operazioni di trattamento possono essere effettuate solo da incaricati che operano sotto la diretta autorità del titolare o del responsabile, attenendosi alle istruzioni impartite. Anche in questo caso la designazione è effettuata per iscritto e individua puntualmente l'ambito del trattamento consentito. Si considera tale anche la documentata preposizione della persona fisica ad una unità per la quale è individuato, per iscritto, l'ambito del trattamento consentito agli addetti all'unità medesima.

Vale la pena, infine, sottolineare, che anche nei casi in cui vi sia stato l'affidamento in *outsourcing* di una porzione del procedimento sanzionatorio limitata, come possibile, alle attività meramente materiali (sviluppo delle foto, stampa, imbustamento, notificazione, etc.), siamo di fronte ad un soggetto incaricato o responsabile del trattamento dei dati personali e che quindi entra a fare parte della struttura stessa, previo adeguato provvedimento di nomina, con il quale siano impartite cogenti disposizioni sulle attività e sulle procedure di sicurezza necessarie per il trattamento dei dati. Su questo fronte, lo stesso Garante, con provvedimento del 5 novembre 2004, censurò l'attività affidata da una amministrazione ad un soggetto privato (esternalizzazione) non sotto il profilo della

inammissibilità, anzi, ritenendola pienamente legittima, ma per inosservanza delle disposizioni del d.lgs. n. 196/03 quanto alle forme e alle modalità idonee per legittimare al trattamento dei dati terzi estranei all'ente (designazione di eventuali responsabili del trattamento, individuazione di tutte le persone fisiche cui è demandato il trattamento medesimo e quindi incaricati), alla specifica indicazione di istruzioni da parte del titolare del trattamento (che è l'ente pubblico, anche quando lo stesso affidi eventualmente a terzi singoli aspetti o procedure concernenti, come nel caso di specie, pubbliche funzioni) e alla necessaria adozione di idonee misure di sicurezza.

Rivestono la qualità di "incaricati del trattamento" i privati/persone fisiche che ricevono da un soggetto pubblico (attraverso un provvedimento amministrativo o una convenzione) l'incarico del trattamento di dati personali connesso all'espletamento dei compiti istituzionali dell'amministrazione, da svolgersi sotto la diretta sorveglianza e secondo le istruzioni di questa, che conserva la qualità di "titolare del trattamento", e che non compori decisioni di fondo sulle finalità e sulle modalità di utilizzazione dei dati, ma limitati margini di autonomia in ordine al concreto svolgimento del servizio ed a scelte tecnico-operative. Nell'ambito di tale configurazione del rapporto, il privato è legittimato ad utilizzare i dati in possesso della struttura pubblica, rimanendo però vincolato ad usarli per le sole finalità perseguite dall'amministrazione e sulla base del particolare regime previsto per quest'ultima (fattispecie relativa al trattamento, operato da laboratori fotografici, di dati personali dei contravventori alle disposizioni in tema di limiti di velocità, desunti dalla documentazione fotografica ottenuta con apparecchiature del tipo autovelox) - Garante 19 dicembre 1998, in Bollettino n. 6, pag. 75.

Si propone un verbale di nomina di responsabile del trattamento dei dati personali.

Corpo di Polizia Municipale

Verbale di nomina di responsabile del trattamento ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. n° 4, c. 1°, lett. g) e n° 29 del D.Lgs 30 giugno 2003, n°196, Codice in materia di protezione dei dati personali

Il Dirigente

Visto il D.Lgs 30 giugno 2003, n°196, Codice in materia di protezione dei dati personali, recante norme in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali;

Vista la Legge 31/12/1996, n° 675, recante norme in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali;

Vista la circolare del Ministero dell'Interno, Direzione Generale per l'Amministrazione Generale e per gli Affari del Personale, n° 32 del 16/03/1999, prot. M/2103/A, contenente chiarimenti in merito all'applicazione della Legge citata agli accertamenti di violazioni al Codice della Strada tramite strumenti di misurazione della velocità che per tal fine fissano in un documento fotografico o su supporto elettronico le immagini dei veicoli sanzionati;

Considerato che questa Amministrazione comunale, sia per motivi di funzionalità del servizio, che per motivi di migliore utilizzazione delle risorse, si servirà della ditta ".....", con sede a in Via per le procedure relative allo sviluppo ed alla stampa dei fotogrammi relativi alle violazioni all'art. 142 c. 7°, 8° e 9° del Codice della Strada rilevate a mezzo autovelox;

Nomina

il Sig., nato a il, residente ain Via, legale rappresentante della ditta ".....", con sede a in Via, quale responsabile del trattamento dei dati, in quanto soggetto che per esperienza, capacità ed affidabilità fornisce idonea garanzia del pieno rispetto delle vigenti disposizioni in materia di trattamento dei dati, previste dal citato D.Lgs 30 giugno 2003, n°196, anche sotto il profilo della sicurezza.

Al Sig. spetterà la sorveglianza e l'obbligo di impartire istruzioni ai propri dipendenti e ai titolari di altre ditte, nell'ipotesi che si avvalga di terzi per le procedure suddette, i quali assumono la veste di "incaricato del trattamento".

Si ricorda che il responsabile e gli incaricati del trattamento sono vincolati al rispetto della normativa relativa alla riservatezza ed al segreto d'ufficio, ed in particolare che devono utilizzare i dati di cui entreranno in possesso ai soli fini perseguiti dall'Amministrazione comunale di, titolare del trattamento, secondo le competenze istituzionali.

Località, data

Il Comandante

Il Responsabile del trattamento

Invio della documentazione fotografica

Quanto all'invio delle fotografie unitamente al verbale, questo è da tempo escluso, seppure a volte sia oggetto di ricorso proprio la mancanza di una prova documentale notificata con il verbale, anche se tale censura non ha mai trovato accoglimento.

Quindi, rifacendosi al parere del Garante per la tutela dei dati personali del 22 ottobre 1998, recante "Modalità di notificazione di atti giudiziari in materia tributaria e di circolazione stradale"⁷ viene ribadito che in alcun caso deve essere inviata la fotografia che ritrae il veicolo oggetto della contestazione.

Accesso agli atti, visione della fotografia ed estrazione di copia

Per quanto riguarda la possibilità di visionare gli atti relativi all'accertamento e la fotografia che ritrae il veicolo sanzionato, non vi possono essere dubbi che questo costituisca un diritto inviolabile di chi abbia un interesse giuridicamente rilevante ad effettuare l'accesso agli atti e tale non può che essere in primo luogo il destinatario del verbale. L'accesso potrà avvenire informalmente o formalmente, con sola visione o anche con l'estrazione di copie, previo il pagamento delle spese vive sostenute dalla p.a. per la ricerca e la stampa. In ogni caso, se dalla foto si possono identificare i passeggeri a bordo del veicolo, secondo il Ministero, questi devono essere resi irriconoscibili.

Su tale indicazione, correlata a quella del punto 6.4 della direttiva, sul divieto di ripresa frontale, occorre effettuare una attenta riflessione, poiché le prescrizioni in materia di tutela della riservatezza devono essere sempre contemperate con quelle che riguardano la tutela di un altro diritto giudicamene rilevante, che spesso prevale su quello che difende la sfera privata.

⁷ Per le contravvenzioni al codice della strada è stato posto, in particolare, il caso dell'invio a domicilio - unitamente ai verbali - di fotografie idonee ad identificare sia i veicoli che superano il limite di velocità sia, talvolta, i loro conducenti. Al riguardo, si osserva che le norme prevedono che sia notificato il verbale di violazione (art. 201 d. lg. n. 285/1992 e art. 384 d.P.R. n. 495/1992), ma non la fotografia, il cui inoltro, pertanto, non può ritenersi conforme alle previsioni di legge (sebbene, in casi come quelli sottoposti all'attenzione del Garante, la qualità dell'immagine non sembri consentire l'identificazione dell'autore della violazione, che nel caso di specie era persona diversa dal proprietario del veicolo). Va peraltro osservato che l'intestatario del veicolo ha interesse a conoscere l'effettivo autore della violazione e, pertanto, ad ottenere dalla competente autorità ogni elemento a tal fine utile. La stessa fotografia, quindi, dovrebbe essere resa nota non tanto "d'ufficio" quanto a richiesta del destinatario del verbale.

Le risultanze delle apparecchiature omologate di rilevazione dei limiti di velocità sono infatti "fonti di prova" (art. 142 C.d.s.), ma ciò comporta la necessaria notificazione a domicilio delle fotografie. Al contrario, il regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada impone espressamente, per quanto riguarda l'uso delle predette apparecchiature, di tutelare la "riservatezza dell'utente" (art. 345 reg. es. att. C.d.s.).

Il Ministero si riferisce al divieto di ritrarre i passeggeri dei veicoli o comunque all'obbligo di renderli non identificabile, in quanto, la loro individuazione non sarebbe indispensabile e si porrebbe pertanto in contrasto con le norme che tutelano la riservatezza.

C'è solo da sperare che il Ministero non si riferisca anche al conducente, come invece pare, quando parla di divieto di ripresa frontale e di obbligo di cancellare tutti gli elementi che permettano di identificare i passeggeri del veicolo.

Va rammentato che gli organi di polizia stradale hanno l'obbligo, ove possibile di identificare il trasgressore, mentre l'obbligato in solido ha il diritto di riconoscerne il conducente, per esercitare il diritto di difesa e quello di rivalsa, oltre che per assolvere a sua volta l'obbligo di comunicare i dati del conducente previsto dall'articolo 126-bis. Quindi, la cancellazione degli elementi di identificazione dei passeggeri si deve al limite interpretare solo come riferita alle persone che occupano il veicolo, ad esclusione del conducente. Del pari, non si vede la fondatezza del divieto di ripresa frontale, in quanto gli organi di polizia stradale potrebbero con tale procedura individuare il trasgressore e consentire all'obbligato di assolvere all'obbligo di comunicare i dati del conducente nel caso di violazioni che comportano la decurtazione dei punti, come sono quelle punite dall'articolo 142, commi 8, 9 e 9-bis. Inoltre, nel caso in cui l'obbligato richiedesse espressamente, ai fini della tutela di un proprio interesse giuridicamente rilevante, di individuare anche i passeggeri come persone in grado di riferire chi fosse il conducente del veicolo da lui non conosciuto, dubito che a tale richiesta potrebbe essere opposto un valido rifiuto⁸.

Non si comprende poi la spiegazione relativa alla possibilità della ripresa frontale con telelaser, secondo il Ministero perché in tale caso "la documentazione video realizzata costituirebbe solo il supporto che attesta una violazione accertata direttamente dall'operatore", dimenticando che la documentazione fotografica o video non è necessaria ai fini della legittimità del procedimento sanzionatorio e che quindi, secondo la ricostruzione operata dal Ministero, la ripresa frontale costituirebbe una violazione della riservatezza dei dati personali.

Le verifiche tecniche

In ogni caso il controllo tecnico dello strumento deve essere disposto alle scadenze eventualmente indicate nel manuale d'uso dell'apparecchio, ovvero nel decreto di approvazione. Il Ministero opera una distinzione tra gli apparecchi da utilizzarsi esclusivamente con la presenza degli accertatori e quelli impiegati in modalità automatica. Senza addentrarsi oltre nelle considerazioni offerte dalla circolare, basta fare riferimento alle indicazioni del manuale o al decreto di approvazione e

⁸ Si consideri il caso di un veicolo condotto da persona sconosciuta all'obbligato ma identificabile dai passeggeri del veicolo conosciuti dallo stesso.

rammentare che la verifica può essere effettuata dal costruttore che risulta rispettare il regime ISO-9001 e seguenti, ovvero, in alternativa, dai Centri di taratura accreditati presso il SIT. Sul punto un ormai consolidato indirizzo della Corte di cassazione ha ritenuto speciale il codice della strada ed il regolamento di attuazione, rispetto alla precedente normativa in materia metrologica⁹.

La segnalazione e la visibilità delle postazioni di controllo

Altro esempio di come la convulsa e contraddittoria azione legislativa può rendere più difficoltose la prevenzione e la repressione delle violazioni amministrative è costituito dalla riforma dell'articolo 142, avviata nel 2007 dal Governo di centro-sinistra, con l'aggiunta del comma 6-bis e continuata da quello di centro-destra, con l'ulteriore proposta di modifica delle disposizioni che disciplinano il controllo della velocità.

La segnalazione delle postazioni di controllo della velocità è regolata dal decreto ministeriale 15 agosto 2007, mentre nulla è disposto relativamente alla loro "visibilità" che, a mio sommo parere, come ho sempre sostenuto, dovrebbe essere semplicemente assicurata dalla segnalazione effettuata secondo l'unico disciplinare esistente, previsto dallo stesso comma 6-bis dell'articolo 142 e non affidata ad estemporanee soluzioni non codificate come quelle proposte dalla Direttiva al paragrafo 7.1, dove si individua la possibilità (allora è uno dei tanti mezzi liberamente utilizzabili ?) di rendere ben visibili le postazioni attraverso una loro "opportuna colorazione". Chissà poi come dovranno essere dipinti i box che accolgono gli strumenti per il controllo elettronico della velocità e su come da domani si ingegneranno le difese, sempre più agguerrite e alla ricerca del più tenue appiglio. Oppure, in alternativa o congiuntamente, si può utilizzare il segnale conforme all'articolo 125 del regolamento di esecuzione del codice della strada che indica l'organo di polizia operante (chissà come potrà fare la Polizia Provinciale ?).

Se invece si tratta di postazioni mobili, la visibilità può essere assicurata con l'impiego di veicoli di servizio, con i colori istituzionali, ovviamente parcheggiati in maniera ben visibile, aggiungerei. Se poi il veicolo non è di quelli individuabili, si può utilizzare lo stesso segnale con la figura stilizzata dell'organo di polizia operante o, in alternativa, un dispositivo supplementare a luce lampeggiante blu di tipo amovibile (sic!). Ora, a parte il fatto che è evidente che si tratta di soluzioni non codificate e che possono essere oggetto del sindacato del giudice, nessuna di queste forme di segnalazione è regolamentare e tipizzata e quindi non indica proprio per niente la presenza di una postazione di controllo, ma semmai la presenza di un segnale che indica un organo di polizia, un

⁹ Tra le più recenti Cassazione civile sez. II 21 gennaio 2009, n. 1542; Cassazione civile sez. II 21 gennaio 2009, n. 1543; Cassazione civile sez. II 21 gennaio 2009, n. 1544

box colorato che presumibilmente può contenere un apparecchio per il controllo della velocità, un veicolo della polizia in sosta o un veicolo con un dispositivo lampeggiante, che peraltro può essere legittimamente utilizzato unicamente per i servizi di emergenza, ai sensi dell'articolo 151, comma 1 lettera p-*sexies* e dell'articolo 177 del codice della strada, ricordando che il comma 4 dell'articolo per ultimo citato sanziona l'uso dei dispositivi supplementari effettuato al di fuori dell'espletamento dei servizi urgenti di istituto.

Quindi, converrà ormai seguire queste indicazioni, tranne l'ultima che mi pare non conforme al codice della strada, il cui rispetto non può essere derogato dalla circolare, ma quanto all'efficacia di tali indicazioni ai fini della visibilità degli apparecchi non pare di dover aggiungere altro.

La collocazione della segnaletica

Si torna nuovamente sulla distanza "adeguata" tra il segnale di indicazione previsto dal decreto ministeriale del 15 agosto 2007 e la postazione, mobile o temporanea. Quanto poi debba essere adeguata questa distanza nessuno lo ha mai detto, mentre è noto che la distanza massima dalla postazione non può superare i 4 km e che nel caso di intersezioni presenti tra la postazione e il segnale, questo deve essere ripetuto, così come non è necessario il segnale che indica la fine dell'efficacia dell'indicazione, anche perché non previsto dal regolamento.

Per il Ministero deve essere assicurata una distanza tra segnale e postazione pari a quella prevista dall'articolo 79 del regolamento, reiterando nuovamente l'errore in cui più volte è incorso, confondendo la visibilità dei segnali, intesa come spazio di avvistamento (peraltro ai segnali di indicazione non si applica l'articolo 79 ai segnali di indicazione, come previsto dal comma 3 dello stesso articolo), con lo spazio che in alcuni casi deve separare il segnale dal punto segnalato, come ad esempio è previsto per i segnali di pericolo dall'articolo 81, comma 7.

Lo spazio di avvistamento è invece quello che consente all'utenza di percepire progressivamente la presenza, riconoscerlo come segnale stradale, identificarne il significato e, nel caso di segnali sul posto, attuare il comportamento richiesto. Come si può quindi comprendere, per i segnali di indicazione è richiesto solo che siano avvistabili secondo le disposizioni speciali che ne regolano la composizione e la collocazione, per cui, una volta rispettate le prescrizioni, peraltro richiamate dal decreto ministeriale del 2007, il segnale potrà essere collocato entro 4 km, a qualsiasi distanza dello strumento, dato che lo spazio di avvistamento consentirà all'utente di riconoscere in tempo il segnale e comprendere che lì è collocato uno strumento di controllo della velocità. Anzi, collocando il segnale di indicazione sopra la postazione sarebbe assolto il duplice scopo di segnalare e rendere ben visibile la postazione. Ma forse sarebbe stato troppo semplice per il legislatore ed è meglio

allora costringere gli interpreti a pericolose arrampicate sugli specchi in nome non si sa bene di quale legalità da recuperare nei confronti di chi, abilitato alla guida, infrange le norme del codice della strada e deve essere avvertito che, ove lo faccia in un determinato punto, potrà essere attinto dall'occhio implacabile di un rilevatore di velocità.

Comunque, la segnaletica deve rispondere alle caratteristiche del decreto e su questo non vi dovrebbero essere dubbi, visto che il disciplinare non ammette deroghe, che però sono ammesse dal Ministero che in nota ritiene utilizzabili sino alla piena attuazione del decreto ministeriale (ad oggi, due anni dopo la sua entrata in vigore) la segnaletica precedentemente installata, a patto che sia conforme al regolamento per colore, dimensione e collocazione, mentre può differire quanto a contenuto.

Direi che questa ulteriore precisazione può essere accettabile in una difesa davanti ad un ricorso, ma non certo come indicazione operativa contenuta in una direttiva che invece dovrebbe invitare le amministrazioni interessate ad adeguare la segnaletica in parola, se non altro per deflazionare il contenzioso, sempre alla ricerca di nuovi spunti. È pacifico che minime differenze rispetto alle disposizioni vigenti possono rendere la segnaletica non regolamentare, senza influire però sulla sua idoneità a prescrivere comportamenti o a fornire indicazioni utili per la guida, ma è altrettanto vero che l'ente proprietario della strada ha un obbligo di conformare tutta la segnaletica stradale a quanto previsto dal regolamento.

La segnaletica da utilizzare, conformemente al decreto ministeriale del 15 agosto 2007, può essere realizzata sia attraverso segnali fissi o mobili, rispondenti al disciplinare tecnico e quindi al regolamento, sia attraverso dispositivi luminosi a messaggio variabile, secondo quanto previsto in linea di principio dall'articolo 170 del regolamento. In ogni caso, smorzando i precedenti pareri del Ministero dei trasporti, la segnaletica fissa può essere utilizzata anche per le postazioni mobili, ma "solo quando la posizione dei dispositivi sia stata oggetto di una preventiva pianificazione coordinata ed il loro impiego in quel tratto di strada non sia occasionale, ma, per la frequenza dei controlli, assuma carattere di sistematicità". Saggiunge però in nota, a mitigare ulteriormente questa disposizione, che comunque la segnalazione fissa di postazioni temporanee impiegate su un tratto di strada in maniera saltuaria non è vietata, ma solo non in linea con i principi che regolano la collocazione dei segnali di indicazione, che devono rispondere ad un criterio di coerenza e all'esigenza di credibilità. Pertanto, meglio utilizzare la segnaletica temporanea, nel caso di impiego dei dispositivi in modo saltuario e non programmato.

Quindi, si può riassumere quanto appena detto, nel senso che è più corretto indicare l'effettiva presenza del dispositivo di controllo, ma che (secondo il Ministero) se il servizio è programmato e non è occasionale possono essere ritenuti idonei anche i segnali fissi, senza tuttavia che il mancato

rispetto di queste disposizioni possa inficiare la validità dell'accertamento, dato che comunque, in caso di utilizzo saltuario dello strumento, questo sarà stato segnalato adeguatamente e per questo nel rispetto dell'articolo 142, comma 6-bis. La segnalazione delle postazioni mobili può poi essere effettuata anche con dispositivi a messaggio variabile installati sui veicoli, conformemente al più volte citato decreto ministeriale. In ogni caso la segnaletica deve essere collocata in maniera da garantire la sicurezza della circolazione e la sua corretta avvistabilità.

La percentuale di riduzione della velocità misurata

Per quanto riguarda la percentuale di riduzione della velocità accertata, anche per gli strumenti che misurano la velocità media, è prevista, come noto, la riduzione del 5%, con un minimo di 5 km/h. Quindi, ove la velocità accertata fosse superiore a 100 km/h, dalla riduzione percentuale possono risultare decimali che non devono essere ulteriormente oggetto di riduzione. Pertanto, se a fronte del limite di 70 km/h si accerta la velocità di 137 km/h, per la quale si applica la riduzione del 5%, pari a 6,85 km/h, ricorrerà la più grave ipotesi del comma 9-bis dell'articolo 142, in quanto la velocità di 130,15 km è superiore a 130 e quindi superiore di oltre 60 km/h rispetto al limite imposto.

La competenza per l'utilizzo degli apparecchi

L'utilizzo dei sistemi di controllo della velocità con modalità che non richiedono la presenza degli agenti è consentito solo agli organi di polizia stradale di cui al comma 1 dell'articolo 12, mentre gli altri soggetti di cui ai commi 2 e 3 possono solo utilizzare tutti gli strumenti, ma solo con la presenza di almeno un accertatore e sotto il diretto controllo da parte di questo, ferma restando la possibilità di non procedere alla contestazione immediata ove ricorrano i casi espressamente indicati dall'articolo 201, comma 1-bis, lettera e). Quindi, la presenza di anche un solo operatore, rende comunque legittima l'attività di controllo, anche su strade diverse da quelle individuate ai sensi dell'articolo 4 del d.l. n. 121/02, senza che la scelta della p.a. sia sindacabile dal giudice.

Se esiste un principio che si è consolidato nel tempo grazie a un granitico indirizzo della Corte di cassazione, questo riguarda l'impossibilità per il Giudice investito della decisione di merito di sindacare le modalità organizzative della p.a.

Questo principio vale anche nel caso in cui il servizio di accertamento sia stato eseguito da un unico accertatore, impegnato a controllare il corretto funzionamento dell'apparecchio per la rilevazione delle violazioni.

Quindi, non è possibile entrare nel merito dell'organizzazione del servizio prospettando soluzioni diverse da quelle adottate o proponendo criteri di opportunità nella scelta dei luoghi in cui effettuare i controlli, ma ci si deve riferire alla circostanza concreta in cui è avvenuto l'accertamento.

In tal senso si è espressa a più riprese la Cassazione, la quale ha avuto modo di affermare (Cassazione civile sez. I, sentenza 7 aprile 2004, n. 6851) che “... ove la infrazione del limite di velocità sia accertato a mezzo di «autovelox», qualora nel verbale sia dato atto della impossibilità di fermare l'autoveicolo in tempo utile e nei modi regolamentari, il Giudice della opposizione non può escludere detta impossibilità, con il rilievo della astratta possibilità di una predisposizione del servizio con modalità in grado di permettere in ogni caso la contestazione immediata” (nello stesso senso, Cass. civ. n. 11971/03; n. 17345 e n. 4048/02; n. 14313 e n. 2494/01).

In materia di accertamento della violazione del superamento del limite di velocità effettuata attraverso sistemi di rilevamento elettronico, nessun sindacato di merito può essere effettuato dal Giudice ordinario nei confronti della p.a. relativamente all'organizzazione del servizio. Ai fini della legittimità del verbale, in caso di mancata contestazione immediata, è sufficiente la mera indicazione di uno dei motivi indicati dall'art. 384 del regolamento al codice della strada (ora articolo 201, comma 1-bis del codice della strada), senza che, l'organo giudicante possa compiere alcuna valutazione circa “l'astratta possibilità di una predisposizione del servizio con modalità in grado di permettere la contestazione immediata della violazione” (Corte di cassazione civile, sez. I, 18 agosto 2006 n. 18198).

Inoltre, non sono sindacabili in sede giudiziaria le modalità di organizzazione del servizio di polizia stradale, che non prevedano subitanei inseguimenti o il fermo del veicolo ad opera di una pattuglia di agenti posta “a valle” (Corte di Cassazione civile, sez.II, 28 settembre 2006, n. 210719 e 28 aprile 2006, n. 9924). Sul punto si registra la conferma del precedente indirizzo con le sentenze della Corte di cassazione civile, sez. II, 30 gennaio 2008, n. 2201, 15 febbraio 2008, n. 3847, 20 febbraio 2008, n. 4362 e 20 febbraio 2008, n. 4362.

Tra i tanti motivi, quello della insindacabilità dell'organizzazione del servizio è stato ripreso dalle sentenze della Corte di cassazione civile sez. II 9 gennaio 2009, n. 306 e del 21 gennaio 2009 n. 1542, 1543, 1544. Anche più di recente, Corte di cassazione civile, sezione II - sentenze n. 10157 e 10158 del 30 aprile 2009 e altre di pari contenuto.

Modalità di individuazione delle strade dove la contestazione non è necessaria

L'articolo 4 del decreto legge 20 giugno 2002 n. 121, convertito con legge 1° agosto 2002 n. 168, costituisce una deroga al principio generale stabilito dall'articolo 200 del codice della strada, deroga

che poi ha trovato una conferma nel successivo articolo 201, quando nel 2003 è stato aggiunto il comma 1-bis, individuando i casi in cui la contestazione non è necessaria e disciplinando il caso specifico alla lettera f).

Questa deroga, ovviamente malvista dagli automobilisti, oltre che con l'obbligo di segnalazione delle postazioni, ha trovato una ulteriore limitazione nella scelta delle strade ove è ammesso l'uso di mezzi o dispositivi di controllo della velocità, senza la necessità della contestazione immediata.

Quando si tratta di strade di tipo A (autostrade) o di tipo B (Extraurbane principali), il legislatore ha ritenuto che la contestazione immediata non sia mai necessaria, operando così una presunzione de jure riguardo all'impossibilità di intimare l'alt ad un veicolo lanciato ad eccessiva velocità su strade dove già il limite massimo di velocità consentita è elevato. In ipotesi di tratterebbe di intimare l'alt a veicoli lanciati a velocità superiori anche a 180 km/h ed è evidente che questo esporrebbe gli operatori e gli utenti della strada ad un rischio elevato ed inaccettabile, privilegiando così, nella gerarchia dei beni tutelati dal codice della strada e dalla Costituzione, la tutela della vita umana.

Quindi, è pacifico che su dette strade non sia necessaria la contestazione, a prescindere anche dal fatto che in taluni casi potrebbe essere possibile.

Quando invece si tratta di strade di tipologia C (extraurbane secondarie) o D (urbane di scorrimento), la contestazione immediata è obbligatoria, ove possibile, salvo che si tratti di strade o tratti di esse individuati dal decreto del prefetto, previsto dallo stesso articolo 4 del decreto legge 20 giugno 2002 n. 121. Con il decreto, valutata da parte del prefetto, sulla base di criteri sufficientemente oggettivi, la pericolosità di intimare l'alt ai veicolo, vengono equiparate le strade di tipo C e D a quelle dove la contestazione non è mai necessaria.

Sulla classificazione delle strade, oltre al catasto di cui dovrebbe essere dotato il comune, si deve fare riferimento alle caratteristiche di ogni singolo tratto dove si intende collocare l'apparecchio, secondo quanto stabilito dall'articolo 2 del codice.

Quando la strada di tipologia C attraversa un centro abitato, assume la diversa classificazione di strada urbana di quartiere, o addirittura locale urbana se non ha le caratteristiche sufficienti per essere classificata nella tipologia E. Ove all'interno del centro abitato assumesse le caratteristiche dell'urbana di scorrimento sarà definita di tipologia D e pertanto potrà, solo in tal caso, essere adottato il provvedimento prefettizio per la collocazione delle postazioni fisse, ove ricorrano le altre circostanze relative all'elevata incidentalità e alle condizioni strutturali. Solo le tipologie A e B, quando mantengono le loro caratteristiche costruttive e funzionali, rimangono tali anche se attraversano il centro abitato e quindi, pur attraversandolo, rimangono esterne ad esso, per cui ad ogni svincolo in uscita da esse dovrà essere posto il cartello di centro abitato ed in entrata quello di fine centro abitato.

Già in passato il Ministero dell'interno, con circolare 8 aprile 2003, n. 300/A/1/41198/10, aveva precisato che: "*... le strade classificate ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. C del codice della strada come "extraurbane secondarie", quando attraversano i centri abitati, assumono automaticamente e funzionalmente la classificazione di cui all'art. 2, comma 2, lett. D, E o F, a seconda delle caratteristiche e a prescindere dall'ente che abbia la proprietà o la gestione amministrativa della strada stessa.*

Nell'ipotesi, pertanto, che tali arterie assumano la classificazione di strade urbane di quartiere o strade locali non è ammessa l'installazione di sistemi di rilevamento senza procedere all'immediata contestazione, viceversa, quando assumono la classificazione di strade urbane di scorrimento, essa è ammessa previa individuazione puntuale da parte del Prefetto del tratto di strada ai sensi della legge 1./8/2002, n 168". Tale indicazione è stata ripresa nell'allegato tecnico alla direttiva e a questa occorre ancora oggi rifarsi.

Ovviamente, su tutte le strade di qualsiasi classificazione, è sempre possibile la predisposizione di servizi che prevedono la contestazione immediata, ovvero che, per le modalità organizzative non consentono di intimare l'alt ai veicoli, rendendo la contestazione ugualmente non necessaria, ai sensi dell'articolo 201, comma 1-bis, lett. e), senza che sia possibile per il giudice o per il prefetto sindacare le scelte della p.a. o ipotizzare una diversa predisposizione del servizio o la necessità di strumenti più evoluti, che consentano la trasmissione del dato rilevato ad una pattuglia a valle della postazione.

Sugli altri tipi di strade la predisposizione di servizi per l'accertamento della velocità ai sensi del più volte citato articolo 4 del decreto legge n. 121/02 non è mai consentita, ma anche su tali strade sono ammessi i servizi organizzati in modo da effettuare la contestazione immediata, ove possibile e sempre salvo ricorrano le circostanze di cui all'articolo 201, comma 1.bis, lettera e).

Comunque, ferma restando la legittimità dell'accertamento senza contestazione su tutte le strade A e B, quando si tratta di strade C e D è necessario che il prefetto, tenuto conto della incidentalità su di esse riscontrata e delle caratteristiche costruttive, ostantive alla possibilità di intimare l'alt ai veicoli senza creare situazioni di pericolo, consenta anche su di esse l'accertamento senza che sia necessaria la contestazione ai fini della correttezza del procedimento sanzionatorio.

Pertanto, i criteri tassativi oggetto della valutazione del prefetto sono:

- Il numero di incidenti nei cinque anni precedenti alla valutazione
- La tipologia, le cause e gli effetti degli incidenti nel periodo di riferimento
- Le condizioni della strada:
 - strutturali
 - planoaltimetriche

○ di traffico

Il Ministero offre anche alcuni elementi che, per quello che concerne la strada, possono costituire motivo ostativo alla possibilità di intimare l'alt ai veicoli in sicurezza, che si possono riassumere nella mancanza di spazi idonei per consentire la sosta dei veicoli, sia degli organi di polizia, sia di quelli eventualmente fermati, ovvero nella presenza di condizioni geometriche o ambientali che riducono lo spazio di avvistabilità delle pattuglie, o che possono rendere pericolosa la sosta dei veicoli durante le fasi di contestazione, in quanto non avvistabili con sufficiente anticipo. Non ultimo fattore di rischio è quello costituito dal volume e dalla composizione del traffico che, soprattutto quando si tratta di mezzi pesanti, può rappresentare un pericolo sia durante l'intimazione dell'alt, sia successivamente, per l'ingombro causato dai veicoli fermati.

Pertanto, tutti questi elementi, debitamente documentati, devono accompagnare l'istanza rivolta al prefetto, al fine di ottenere l'inserimento della strada C o D, ovvero di tratti di esse, all'interno del decreto che consente poi l'impiego di strumenti per il controllo della velocità, senza la necessità di procedere alla contestazione, anche mediante utilizzo di apparecchiature debitamente approvate per il funzionamento senza la presenza degli agenti. La valutazione positiva è subordinata però anche al rilascio del nulla osta tecnico da parte dell'ente proprietario della strada, se diverso da quello richiedente, che attesti l'assenza di controindicazioni legate alla conservazione delle infrastrutture stradali e, soprattutto, alla fluidità e alla sicurezza della circolazione.

Il procedimento, che dovrà concludersi con l'inserimento della strada o tratto di essa nel decreto del prefetto adottato ai sensi del più volte citato articolo 4 del decreto legge n. 121/02, si dovrà concludere entro 90 giorni dalla presentazione dell'istanza, seguendo il medesimo iter sia per la prima formazione dell'elenco, sia per i successivi aggiornamenti del medesimo.

Il Ministero consiglia il ricorso alle conferenze di servizi ed in particolare a quelle previste dall'articolo 11 del decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300, costituite dalle Conferenze provinciali permanenti in cui sono presenti tutte le componenti interessate alla sicurezza della circolazione stradale.

Si propone di seguito un modello di richiesta per l'inserimento delle strade o di tratti di esse nell'elenco formato e aggiornato dal prefetto territorialmente competente.

Intestazione dell'organo di polizia stradale

Prot. _____

A S.E. il Prefetto
della Provincia di

**Istanza di inserimento delle strade di tipologia C e D nell'elenco di cui all'articolo 4 del
decreto legge 20 giugno 2002 n. 121, convertito con legge 1° agosto 2002 n. 168**

Visto l'articolo 4 del decreto legge 20 giugno 2002 n. 121, convertito con legge 1° agosto 2002 n. 168;

Visto l'articolo 201, comma 1-bis, lettera f) del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

Visto che l'istruttoria allegata alla presente istanza ha dimostrato che, durante gli ultimi cinque anni, nelle strade indicate sono stati riscontrati numerosi incidenti stradali di notevole gravità, le cui cause e i cui effetti sono sicuramente da imputarsi in maniera rilevante all'eccesso di velocità rispetto ai limiti massimi consentiti;

Considerato che le strade indicate nella richiesta presentano tutte caratteristiche strutturali e di traffico che rendono pericoloso per gli agenti intimare l'alt ai veicoli per procedere alla contestazione immediata della violazioni;

Acquisito il parere favorevole dell'ente proprietario della strada, allegato alla presente istanza;

Ravvisata la necessità di intensificare i controlli della velocità al fine di reprimere i comportamenti previsti come illecito amministrativo dall'articolo 142 del codice della strada, al fine di ridurre nel tempo la velocità dei veicoli nei tratti di strada indicati e di conseguenza il numero e gli effetti degli incidenti stradali;

Preso atto che, diversamente, non potendo collocare su dette strade le pattuglie per motivi di sicurezza delle stesse e per l'incolumità degli utenti della strada, non potrebbero essere predisposti altri tipi di controllo sulla velocità,

SI PROPONE ISTANZA

affinché le seguenti strade siano inserite nell'elenco di cui in premessa e su queste sia consentito effettuare gli accertamenti relativi al superamento dei limiti di velocità, senza necessità di contestazione immediata, ai sensi dell'articolo 201, comma 1-bis lett. f) del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285:

- 1) strada denominata : Tipologia C D. Tratto compreso tra il civico ed il civico ambo le direzioni di marcia.
- 2) Strada denominata : Tipologia C D. Tratto compreso tra il km ed il km direzione
- 3)

Ai fini istruttori si allega la seguente documentazione per ogni strada o tratto di essa indicato:

- 1) nulla osta dell'Ente proprietario della strada
- 2) cartografia relativa alla strada o tratto di strada per cui si chiede l'inserimento nell'elenco, con l'indicazione dell'ubicazione esatta della postazione fissa
- 3) documentazione fotografica della zona
- 4) studio statistico relativo all'incidentalità riscontrata negli ultimi 5 anni su dette strade o tratti di esse, con relazione circa le cause e gli effetti di ogni singolo sinistro sulle persone e sulle cose
- 5) analisi del traffico su una giornata lavorativa con particolare riferimento alla tipologia dei veicoli in circolazione durante il periodo di osservazione
- 6) relazione conclusiva del responsabile dell'ufficio proponente, attestante le attività svolte dall'organo di polizia su dette strade o tratti di essi e le difficoltà riscontrate nell'utilizzo degli ordinari modelli operativi di controllo.

Si resta in attesa dell'adozione dei provvedimenti di competenza di Codesta Prefettura.

Il Comandante

Modalità operative

L'ultima sezione del protocollo operativo allegato alla direttiva contiene alcune indicazioni riguardo le modalità di controllo e di contestazione, reiterando e rinviando alle parti precedenti.

Le conclusioni del Ministero appaiono in verità prolisse e sintomo della difficoltà di coordinare, all'interno di un unico documento, tutte le disposizioni impartite nel corso di oltre 10 anni.

Quanto alla necessità di segnalare le postazioni fisse e di renderle ben



visibili, si confermano le modalità già adottate sulla rete autostradale dalla Polizia Stradale, dove da tempo i dispositivi sono resi visibili con l'utilizzo del segnale di cui all'articolo 125 del regolamento di attuazione del codice della strada (vedi foto in



alto a destra), riportante la figura stilizzata dell'agente di polizia; quando si tratta di dispositivi collocati sopra la sede stradale, sui portali che li accolgono devono essere collocati segnali che ne indicano la presenza, anche mediante l'utilizzo dei display già utilizzati per i messaggi variabili (vedi foto in alto a sinistra).

Non è escluso che per l'accertamento mediante strumenti approvati per il funzionamento senza la presenza degli accertatori possano essere utilizzate le postazioni mobili installate nei veicoli o su appositi supporti fuori della carreggiata, debitamente approvate, anche se pare evidente che tale sistema ipotizzato dal Ministero si scontri con la pratica quotidiana, essendo assai rischioso lasciare incustodite apparecchiature dal costo di varie migliaia di euro e che normalmente sono collocate all'interno di box blindati proprio per evitare il loro danneggiamento.

Comunque, ogni dispositivo, sia esso collocato temporaneamente o stabilmente, deve essere presegnalato e, secondo le indicazioni del Ministero, reso ben visibile con le modalità già commentate.

Quanto alla contestazione immediata, nei casi previsti dall'articolo 4 del decreto legge n. 121/02 questa non è necessaria e, secondo il Ministero, non è nemmeno necessario indicare il motivo che giustifica l'omessa contestazione.

Tale assunto è giustificabile con il fatto che il comma 1-ter dell'articolo 201 del codice della strada, richiede l'indicazione dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata solo quando si tratta di casi diversi da quelli tipizzati al comma precedente; in dottrina si è concluso che,

ricorrendo tali ipotesi specifiche e tassative, non è necessario riportare alcuna indicazione ulteriore nel verbale, essendo la motivazione della deroga all'articolo 200 del codice della strada, *in re ipsa*. Personalmente non ho mai condiviso completamente questa lettura "conseguenziale" del comma 1-ter, non solo per una questione di trasparenza e di deflazione del contenzioso (motivazione che mi vede coinvolto in prima persona, visto che mi occupo proprio del contenzioso), ma anche perché lo stesso comma 1-bis dell'articolo 201 rinvia al comma 1, il quale dispone testualmente che "*qualora la violazione non possa essere immediatamente contestata, il verbale, con gli estremi precisi e dettagliati della violazione e con la indicazione dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata*", e soprattutto perché non sempre si evince dalla descrizione della violazione che la contestazione non era necessaria per il verificarsi di una delle ipotesi tipizzate al comma 1-bis. Si pensi solo, per puro esempio, alla situazione in cui non sia stato possibile intimare l'alt al veicolo perché questo si trovava già distanza dal posto di accertamento o comunque non poteva essere fermato in tempo utile o nei modi regolamentari. Appare evidente che la semplice descrizione della violazione non fornirebbe alcuna informazione utile al destinatario del verbale, il quale potrebbe a ragione ritenere sussistente una doppia violazione di legge, costituita sia dalla omessa contestazione immediata, sia dall'assenza dell'indicazione dei motivi che, in ipotesi, l'hanno resa impossibile.

Certo è che nel caso di utilizzo di strumenti senza la presenza degli accertatori, sarà sufficiente il richiamo alle modalità con le quali è stato effettuato l'accertamento, facendo riferimento all'articolo 4 del decreto legge n. 121/02, indicando che la violazione è stata accertata con strumenti debitamente approvati, ai sensi dell'articolo 201 comma 1-bis, lettera f) del codice della strada, eventualmente riportando il numero e la data del decreto del prefetto che ha incluso la strada o il tratto di strada tra quelle di tipologia C e D, ove la contestazione non è mai necessaria. Se si tratta di autostrade o strade extraurbane principali, tale indicazione può anche essere omessa, anche se il consiglio è quello di fornire la massima informazione preventivamente, piuttosto che essere costretti a farlo per telefono o ricevendo le persone presso il Comando, con evidente aggravio del procedimento e spreco di risorse, ovvero in fase di contenzioso.

La contestazione immediata può non essere necessaria anche se le apparecchiature per il controllo sono collocate su altre tipologie di strade, o in strade di tipo C o D non inserite nel decreto, ma in tale caso è necessaria da un lato la presenza di almeno un agente quale garanzia formale, anche se si tratta di apparecchi approvati per il funzionamento automatico (anche se non si esclude la sostenibilità di una soluzione contraria, per la quale è però meglio non addentrarsi nei meandri di un incerto contenzioso) e dall'altro è obbligatorio specificare i motivi che hanno reso la contestazione

non possibile. Ove la contestazione non fosse invece necessaria ai sensi del comma 1-bis lettera e) dell'articolo 201, deve comunque essere indicato, almeno in maniera sintetica, che lo strumento non consentiva di accertare la violazione se non dopo che i veicoli si trovavano a distanza dalla postazione di controllo, ovvero che era impossibile fermare il veicolo in tempo utile o nei modi regolamentari. Tuttavia, in ogni caso non bisogna fermarsi ad una interpretazione strumentale della norma, in quanto maggiori saranno le informazioni contenute nel verbale, minore sarà la possibilità che venga proposto ricorso e, in caso di gravame, la trasparenza nella contestazione differita sarà sicuramente valutata positivamente dal giudice.

Come detto, in tutti i casi in cui la contestazione immediata, seppure necessaria e quindi obbligatoria, non sia invece possibile, sul verbale andrà riportata la descrizione puntuale dei motivi che non hanno consentito di rispettare la prescrizione dell'articolo 200, evitando il ricorso a frasi stereotipate. Ovviamente, ove possibile, dovrà essere data preferenza ad un modulo organizzativo che consenta la contestazione immediata, senza che questo però possa essere oggetto di sindacato da parte del giudice e sempre che ciò non pregiudichi la sicurezza degli operatori e degli utenti della strada. Questo perché è sicuramente di maggiore efficacia l'identificazione immediata del trasgressore, l'applicazione contestuale delle sanzioni accessorie e della decurtazione dei punti, piuttosto che rimandare ad un momento successivo l'improbabile ed aleatoria individuazione del conducente, rimessa alla dichiarazione dell'obbligato in solido, ai sensi dell'articolo 126-bis del codice della strada, che, come è noto, si presta all'elusione attraverso i sistemi più fantasiosi.

In chiusura, il Ministero torna nuovamente sulla questione della necessità di prove fotografiche, video o della stampa di uno scontrino per documentare la violazione accertata direttamente dal pubblico ufficiale attraverso la rilevazione eseguita con uno strumento approvato.

Nel tempo si è consolidato un indirizzo della giurisprudenza di legittimità, dal momento che la Cassazione più volte è intervenuta ribaltando alcune sentenze di merito e stabilendo il principio secondo il quale l'accertamento delle violazioni alle norme sulla velocità deve ritenersi provato sulla base della verbalizzazione dei rilievi tratti dalle apparecchiature previste dall'articolo 142 del codice della strada e delle contestuali constatazioni personali degli agenti - constatazioni che, attenendo a dati obiettivi, quali la lettura del display dello strumento e la rilevazione del numero della targa, non costituiscono "percezioni sensoriali" implicanti margini d'apprezzamento individuali - facendo infatti prova il verbale fino a querela di falso dell'effettuazione di tali rilievi e constatazioni, mentre le risultanze di essi valgono invece fino a prova contraria, che può essere data dall'opponente in base alla dimostrazione del difetto di funzionamento dei dispositivi (Cass. 21.8.07 n. 17754, 5.7.06 n. 15324, 29.3.06 n. 7126, 10.1.05 n. 287, 20.4.05 n. 8232, 24.3.04 n. 5873, 12.7.01 n. 9441,

25.5.01 n. 7106), anche occasionale in relazione alle condizioni della strada e del traffico al momento della rilevazione, da fornirsi in base a concrete circostanze di fatto (tra le ultime, Corte di Cassazione Civile sez. II 9 febbraio 2009, n. 3240 – si vedano anche Cass. 28.1.08 n. 1889, 21.8.07 n. 17754, 29.3.06 n. 7126, 28.3.06 n. 7013, 22.7.05 n. 15366, 20.1.05 n. 1234, 24.3.04 n. 5873).

Secondo i giudici, la norma regolamentare, alla quale rinvia l'articolo 142, comma 6, stabilisce i requisiti ai quali è subordinata l'omologazione o l'approvazione delle apparecchiature elettroniche, tra i quali l'idoneità a consentire la rilevazione della velocità del veicolo in modo chiaro ed accertabile, requisito che presuppone unicamente la determinazione inequivoca della velocità del veicolo, ben potendo poi l'individuazione di questo e la trascrizione della velocità rilevata essere demandate all'agente di polizia stradale addetto al rilevamento, come prescritto dall'articolo 345 del regolamento, e ciò fa senza alcun esplicito riferimento ad una documentazione fotografica od altrimenti meccanica dell'accertamento operato dal detto agente mediante l'apparecchiatura stessa.

Né potrebbe arguirsi l'indispensabilità di detta documentazione, per rendere la rilevazione della velocità chiara ed accertabile, dal fatto che la disposizione regolamentare prescriva che l'accertamento debba avvenire tutelando la riservatezza dell'utente, in quanto dalla previsione esplicita, tra l'altro a diverso fine, d'una modalità d'accertamento, riferibile all'eventuale documentazione fotografica dell'infrazione commessa, non può trarsi la conseguenza ch'essa costituisca l'unica modalità d'individuazione del veicolo normativamente consentita od obbligatoria.

Al qual riguardo, è noto che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità (ex pluribus, nel tempo, da S.U. 25.11.90, n. 12545; 5.12.95, n. 12846; 22.3.95, n. 3316, 5.2.99 n. 1006, 8.3.01 n. 3350, 3.12.02 n. 17106, alle recenti 21.9.06 n. 20441, 28.8.06 n. 18630, 29.3.06 n. 7126), il verbale d'accertamento dell'infrazione fa piena prova, fino a querela di falso, dei fatti in esso attestati dal pubblico ufficiale come avvenuti in sua presenza, descritti senza margini d'apprezzamento, nonché della sua provenienza dal pubblico ufficiale medesimo, stante l'efficacia probatoria privilegiata attribuita all'atto pubblico dall'art. 2700 CC in ragione della cui ratio debbono, per converso, ritenersi prive di efficacia probatoria le valutazioni soggettive del verbalizzante.

Pertanto ingiustificata è la tesi per cui la dizione dell'articolo 345 del regolamento d'esecuzione “in modo chiaro e accertabile” implichi la necessità che l'apparecchiatura elettronica fornisca anche prova documentale, visiva (fotografia) od altrimenti meccanica automatica (scontrino), dell'individuazione del veicolo e non solo la visualizzazione sul display della velocità dello stesso.

Conclude il Ministero precisando che quando il servizio è svolto da più pattuglie senza la disponibilità di un sistema di trasmissione remoto, l'agente a bordo del veicolo comunicherà alla pattuglia a valle i dati relativi alla violazione e questa procederà alla verbalizzazione della medesima, sottoscrivendo il verbale e indicando che l'accertamento strumentale è stato effettuato dall'agente a bordo del veicolo, a presidio dell'apparecchio. Questo sulla base anche del principio che il verbale viene redatto dall'organo accertatore e non necessariamente dall'agente che ha effettuato l'accertamento, intendendosi quindi valido il verbale redatto da un agente della struttura alla quale appartiene l'agente accertatore, la cui attestazione *de relato* fa piena prova sino a querela di falso, grazie ad un procedimento a cascata che porta alla costruzione di un atto pubblico perfetto in ogni sua parte, dove la pattuglia a valle attesta quanto avvenuto in sua presenza (l'identificazione del veicolo e, in caso di contestazione immediata, del conducente) e di avere ricevuto dal collega all'interno del veicolo la segnalazione della violazione, la cui veridicità fa a sua volta fede sino a querela di falso, ancorché trasferita dai colleghi sul verbale.

In tal senso la Cassazione in più di un caso ha confermato che in tema di violazioni delle norme sulla circolazione stradale, il fatto che il verbale sia stato compilato da un agente diverso da quello che aveva proceduto al rilevamento della infrazione è irrilevante ai fini della validità della contestazione, in quanto l'art. 385 del d.P.R. n. 495 del 1992, recante il regolamento di attuazione del nuovo codice stradale, nel disciplinare le modalità della contestazione non immediata di cui all'art. 201 cod. strada, prevede che il verbale sia redatto dall'organo accertatore, espressione, questa, che rende legittimo il compimento di tale attività da parte di qualsiasi soggetto che faccia parte di tale organo, e sia abilitato, in siffatta qualità, a compiere gli accertamenti di competenza dell'organo stesso, senza distinzione tra componenti dell'organo che abbiano assistito all'infrazione, e componenti che non vi abbiano assistito. Né assume alcun rilievo, ai predetti fini, la circostanza della omessa sottoscrizione del verbale da parte dell'accertatore, avuto riguardo alla necessaria informatizzazione del servizio (Corte di Cassazione Civile sez. I, 27 luglio 2002, n. 12105)

Infine, al di fuori della direttiva in esame e sulla base della mia esperienza maturata nel tempo penso sia utile fornire alcune indicazioni che potranno essere seguite onde evitare o perlomeno limitare il numero dei ricorsi e le possibili cause di accoglimento degli stessi.

1) Motivazione della mancata contestazione non attinente, ovvero non congrua

La maggior parte dei ricorsi per gli accertamenti del superamento dei limiti di velocità accertati mediante strumenti elettronici riguarda la contestazione immediata non effettuata. Nel ribadire che, quando questa è possibile DEVE essere sempre effettuata, giusta applicazione dei principi speciali

degli articoli 200 e 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, nonché dell'articolo 385, comma 1 del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, si ricorda ancora una volta che, qualora la contestazione immediata non sia stata possibile, deve esserne indicato il motivo in maniera attinente al caso concreto, evitando il richiamo a cause giustificative generiche. Inoltre, quando ci si richiama ad una precedente contestazione deve essere indicato il numero di verbale a cui si fa riferimento, sia sul verbale redatto a mano, sia su quello notificato. A tal proposito gli addetti all'inserimento cureranno anche la trascrizione nel sistema informativo delle note del verbale redatto a mano, in modo che quanto riportato nell'originale sia notificato anche all'interessato. Vale la pena ricordare il valore di atto pubblico del verbale redatto dal pubblico ufficiale e la relativa responsabilità prevista dal codice penale, che potrebbe essere fatta rilevare anche in sede di ricorso amministrativo o giurisdizionale. Ovviamente, quando la contestazione non sia stata effettuata perché non necessaria ai sensi dell'articolo 201, comma 1 bis, sarà sufficiente il richiamo alle modalità di accertamento (es. – contestazione omessa – accertamento effettuato in modalità automatica ai sensi dell'articolo 4 del decreto legge 121/02, conv. In legge 168/02 – tratto di strada individuata dal decreto del prefetto di ____ n. ____ / ____).

2) Indicazione del punto esatto dell'installazione, anche nel verbale originale ed in quello notificato

È sempre necessario, sia per trasparenza, sia per evitare possibili motivi di ricorso, indicare esattamente il punto di installazione nel verbale di inizio attività, nel verbale redatto dagli agenti accertatori e in quello notificato, dove gli addetti all'inserimento nel sistema informativo riporteranno il dato e la direzione di marcia del veicolo. Nel caso manchino riferimenti evidenti, quale il numero civico, si potrà individuare la progressione chilometrica, se esistente, ovvero misurare con la maggior precisione possibile la progressione metrica rispetto ad un punto fissato; ad esempio un'intersezione o altro numero civico, stante anche la ripetizione dei punti in cui viene normalmente collocato l'apparecchio.

3) Indicazione del tipo di strumento e del numero di matricola nel verbale originale ed in quello notificato

Sul verbale di inizio attività dovrà essere indicato il tipo di autovelox e in particolare il numero di matricola dell'apparecchio utilizzato per quel controllo. Lo stesso dovrà essere riportato sul verbale originale redatto dagli agenti accertatori e su quello notificato, a cura degli addetti all'inserimento. Visti i recenti indirizzi di alcune Prefetture, pur ritenendoli non condivisibili, al solo fine di evitare un inutile instaurarsi di ricorsi pretestuosi, conviene inserire anche gli estremi che consentono

l'individuazione della macchina fotografica, se esistente e dell'ultima revisione effettuata sulla strumentazione, come prescritta dal decreto di approvazione.

4) Redazione del verbale di inizio attività - modalità

Per ogni accertamento dovrà essere redatto il verbale relativo all'attività svolta. Tale verbale andrà numerato nel protocollo generale del comando e conservato in una busta insieme ai negativi ed alle foto non leggibili o dalle quali non sia stato possibile comunque risalire all'effettivo trasgressore.

5) Redazione dei verbali per le violazioni non contestate immediatamente

I verbali in parola dovranno essere sottoscritti dall'agente addetto al controllo dell'apparecchiatura autovelox e da almeno uno degli agenti della pattuglia posta a valle (quando presenti), in quanto il primo rende fede del corretto funzionamento dell'apparecchio e dell'attribuzione della velocità riscontrata al veicolo indicato nel verbale e ritratto nella foto, soprattutto in presenza di altri veicoli inquadrati (vedi punto successivo), mentre il secondo avvalorerà il motivo per cui non è stata possibile la contestazione immediata, oltre a poter riferire altri elementi utili.

Per gli accertamenti effettuati in modalità automatica è sufficiente che i verbali siano redatti da un agente appartenente alla struttura dell'organo di polizia stradale procedente.

6) Lettura delle targhe e accertamento delle situazioni dinamiche

Si deve evitare assolutamente la redazione di verbali in assenza di presupposti certi. Più precisamente, nel caso di targa non chiaramente leggibile si procederà alla proposta di interruzione del procedimento sanzionatorio, in base all'elemento essenziale carente; nel caso in cui nella foto siano inquadrati più veicoli e non sia possibile determinare con certezza l'autore della violazione, si dovrà procedere come sopra. Al fine di consentire un più corretto accertamento, l'agente a bordo della vettura su cui è installato lo strumento (ovvero prossimo al treppiede che sorregge l'apparecchio esterno al veicolo) dovrà annotare, laddove possibile, ogni circostanza che sia utile al fine di ricostruire in ufficio la dinamica dell'accertamento. Ad esempio, si potrà provvedere ad annotare, se possibile, quale dei veicoli abbia determinato l'azionamento del rilevatore in caso di passaggio quasi contemporaneo, prendendo nota dell'orario, del tipo di veicolo, della posizione, e di ogni elemento utile. Si deve evitare l'indicazione della marca commerciale del veicolo laddove questa non sia assolutamente certa, essendo sufficiente il numero di targa leggibile dalla foto. Eventuali incongruenze possono creare motivo di opposizione, anche se pretestuosa, con conseguente inutile aggravamento delle procedure.

7) Corrispondenza dell'orario del rilievo automatico (quello riportato sulla foto) con quello riportato sul verbale contestato immediatamente

Al fine di evitare motivi di eccezione durante i ricorsi laddove si produca il verbale contestato a prova dell'impegno in analoga contestazione, è opportuno curare che l'orario riportato sul verbale sia per quanto possibile corrispondente a quello dell'accertamento, che sarà poi riprodotto sulla foto. A tal fine è opportuno chiedere conferma dell'orario al collega di presidio allo strumento, il quale potrà leggere immediatamente il display dell'apparecchio centrale, oppure si potrà sincronizzare l'orologio dell'apparecchio con quello degli agenti. Questo perché vi possono essere delle incongruenze che devono essere poi spiegate al Giudice, assumendo così un carattere negativo e giustificativo, di facile appiglio per le eccezioni, anche se pretestuose. Ancora più rilevante è l'importanza dell'orario preciso della violazione, posto che l'articolo 195 del codice della strada, appena novellato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, dispone l'incremento della sanzione per la violazione dell'articolo 142 commessa dopo le 22 e prima delle 7.

8) Controllo della segnaletica esistente e verifica della legittimità e della conformità regolamentare

Prima di ogni servizio dovrà essere verificata l'esistenza della segnaletica e la sua efficienza; del controllo andrà fatta menzione nel verbale di installazione. In via preventiva dovrà essere verificata l'esistenza dell'ordinanza relativa al limite imposto con segnaletica verticale (all'interno del centro abitato vige il limite *ex lege* di 50 km/h per cui non necessita la segnaletica verticale che, anzi, deve essere evitata se impone lo stesso limite già definito dalla legge) e la presenza delle indicazioni sul retro del cartello, così come previsto dall'articolo 77, comma 7 del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, anche se tale carenza è superabile in giudizio. A tal fine pare utile in via preventiva acquisire la documentazione relativa ai punti in cui normalmente viene effettuato il servizio, raccogliendo le relative ordinanze e provvedendo a far regolarizzare la segnaletica che eventualmente non sia supportata dall'ordinanza, ovvero che non sia a norma dell'articolo 77 del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, già richiamato, ovvero che non sia conforme al regolamento. Tale documentazione andrà conservata unitamente all'archivio di cui al punto successivo.

Viste le modifiche che hanno portato all'aggiunta del comma 6-bis nell'articolo 142 del codice della strada e alla conseguente emanazione del decreto ministeriale 15 agosto 2007, è necessario predisporre la segnaletica di preavviso, fissa o mobile, curando in particolare la corrispondenza della stessa al regolamento ministeriale e dando atto della sua presenza sia nel verbale di installazione dell'apparecchio, sia nel verbale notificato.

9) Conservazione delle foto e dei negativi

Al fine di permettere una corretta ricostruzione dell'accertamento a distanza di tempo si dovrà provvedere a conservare in un unico archivio, sia le foto relative ai procedimenti archiviati per illeggibilità delle targhe o comunque per impossibilità di determinare il trasgressore, sia i negativi relativi ad ogni singola sessione di controllo, appositamente riuniti in busta aperta con indicato il luogo di accertamento e la data. La busta conterrà anche il verbale di inizio attività precedentemente protocollato. Il deposito del materiale avverrà a cura del responsabile della pattuglia che ha effettuato l'accertamento o da un suo incaricato delegato.

Si sottolinea la necessità di non procedere di iniziativa all'interruzione del procedimento sanzionatorio nei confronti di veicoli che, pur essendo utilizzati per attività istituzionali, non godono di particolari regimi di immunità. Il conducenti dei veicoli di polizia, delle autoambulanze, dei vigili del fuoco, sono esonerati dal rispetto delle norme di comportamento solo se utilizzano gli appositi dispositivi di cui all'articolo 177, ovvero, possono essere ritenuti non responsabili delle violazioni commesse nell'adempimento di un dovere. Diversamente, una violazione può essere commessa in maniera non giustificata durante il servizio e per questo deve essere sanzionata.

Spetterà all'organo o all'associazione al quale è intestato il veicolo dimostrare in sede di ricorso che la violazione era giustificata da una esimente prevista dall'articolo 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Inutile nascondere che nella maggior parte dei casi la questione si risolverà semplicemente con una attestazione che verrà benevolmente considerata dalla prefettura, ma questo non toglie che non si debba procedere alla notificazione del verbale. Questo è ancora più evidente se si considera che l'articolo 201, comma 5-bis prevede una procedura semplificata per consentire l'interruzione del procedimento sanzionatorio, riservandone la competenza all'organo accertatore, ma solo dopo aver acquisito informazioni circa la sussistenza dell'esimente suddetta e limitatamente alle violazioni consistenti nell'accesso nelle zone dove è vietato (ZTL, APU, etc.). Quindi, in assenza di una disposizione di legge, si consiglia di notificare qualsiasi verbale, anche se elevato a carico di un veicolo utilizzato per i servizi di polizia, salvo il caso in cui si verifichi l'uso dei dispositivi di cui all'articolo 177 o si abbia l'evidenza comunque che la violazione è stata commessa nell'adempimento di un dovere.

10) Accertamenti che non richiedono la contestazione immediata

Sicuramente è meno problematica la procedura prevista dal d.l. n. 121/02, poi convertito in l. n. 168/02 e infine integrata dall'articolo 201, comma 1-*bis* del c.d.s.. Tuttavia, è appena il caso di

dirlo, le apparecchiature appositamente approvate per l'utilizzo senza la presenza dell'accertatore dovranno essere collocate secondo il manuale di istruzioni che è parte integrante dello strumento, redigendo apposito verbale di corretta installazione e verifica. Si provvederà poi alla revisione periodica e taratura dello strumento, se necessaria e comunque secondo quanto previsto dai nuovi decreti di conferma o di approvazione. Per la conservazione dei documenti valgono le stesse indicazioni di cui ai punti precedenti.

Il protocollo di intesa per la repressione dell'autotrasporto abusivo e la nuova lista di controllo

Giustamente preoccupato del fenomeno dell'abusivismo nel trasporto di merci per conto di terzi, soprattutto a causa della scarsità dei controlli e della presenza di molti trasportatori comunitari e non comunitari sul territorio nazionale, che, nonostante le ulteriori restrizioni nel trasporto in regime di cabotaggio apportate dal decreto ministeriale 3 aprile 2009, il Ministero dell'interno, di concerto con quello delle infrastrutture e dei trasporti, hanno stipulato un protocollo d'intesa per cercare di rendere più efficace l'intervento di repressione.

Il protocollo prevede, tra l'altro, un intervento degli organi periferici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito della propria competenza tecnica, per il controllo dei veicoli impiegati nell'attività suddetta, anche con l'utilizzo sistematico dei Centri Mobili di Revisione.

Appare ovvio che la concorrenza effettuata dai trasportatori stranieri può turbare pesantemente il mercato interno, oltre ad incidere negativamente sulla sicurezza della circolazione.

Basilare, anche secondo i due Ministeri, è l'apporto della Polizia Locale che, con la sua presenza capillare sul territorio, può contrastare validamente l'autotrasporto abusivo di cose in conto di terzi, soprattutto quando viene eseguito con veicoli immatricolati per il trasporto in conto proprio.

Con l'allargamento dei confini dell'Unione Europea e la possibilità di effettuare trasporti in regime di cabotaggio, la piaga dell'abusivismo si è ulteriormente allargata, allarmando le associazioni di categoria che hanno chiesto un intervento più incisivo per la repressione di questi comportamenti scorretti, presenti soprattutto nelle zone di confine e nelle aree portuali, dove più efficace potrà essere l'attività della Guardia di Finanza e delle Capitanerie di Porto.

Tutta l'attività di prevenzione e repressione dovrà essere coordinata dal Ministero dell'interno attraverso le proprie articolazioni provinciali, costituite dalle Prefetture, che si potranno opportunamente servire delle Conferenze provinciali permanenti.

Nei controlli dovrà essere impiegato, di preferenza, personale appositamente formato, stante la difficoltà della materia che regola l'autotrasporto di cose nazionale e internazionale.

Viene quindi sollecitato il controllo dei trasporti in regime di cabotaggio, in quanto tale tipo di trasporto si presta ad eludere i controlli e si pone in concorrenza con le aziende aventi stabilimento in Italia.

Per cabotaggio stradale si intende la prestazione di servizi di autotrasporto svolti da una impresa avente stabilimento in un altro Stato che può legittimamente effettuare tale attività, nei limiti previsti dalla normativa comunitaria (in particolare il regolamento CEE n. 3118/93, del 25 ottobre 1993, come modificato dal regolamento CE n. 484/2002 del 1 marzo 2002) e nazionale (in particolare il decreto ministeriale 3 aprile 2009, recante "*Disposizioni concernenti l'esecuzione in territorio italiano dell'attività di cabotaggio stradale di merci*").

Quindi, di norma i trasporti in regime di cabotaggio non sono proibiti, a condizione che non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continua o sistematica in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilita l'impresa di trasporto, con l'ovvio intento di ottimizzare il trasporto, evitando che il veicolo proveniente carico dall'estero, circoli scarico durante il viaggio di ritorno, ma sempre tutelando l'autotrasporto nazionale attraverso un adeguato contingentamento dell'autotrasporto in regime di cabotaggio, di recente ridotto dal decreto ministeriale 3 aprile 2009 che ammette fino a due trasporti di cabotaggio successivi ad un trasporto internazionale da un altro Stato membro o da un Paese terzo all'Italia, dopo aver consegnato, in territorio italiano, le merci trasportate nel corso del trasporto internazionale. L'ultimo scarico relativo ad un trasporto di cabotaggio, prima di lasciare il territorio italiano, deve aver luogo entro un termine di sette giorni dall'ultimo scarico in Italia, relativo al trasporto internazionale in entrata. Al momento sono ammessi ad effettuare cabotaggio in Italia i vettori dei seguenti Paesi comunitari: Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda,

Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Olanda, Portogallo, Polonia, Rep. Ceca, Rep. Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

Bulgaria e Romania per il momento non possono svolgere il cabotaggio stradale in ambito comunitario, almeno sino al 1° gennaio 2010, salvo ulteriore proroga del divieto al 1° gennaio 2012. Per stabilire se si tratta di autotrasporto in regime di cabotaggio stradale, ovvero di autotrasporto abusivo di merci in conto di terzi è essenziale il controllo della documentazione che obbligatoriamente deve seguire il veicolo per documentare la permanenza del veicolo nel territorio nazionale e dei limiti temporali e numerici entro i quali è ammesso il trasporto nazionale da parte di una impresa non stabilita sul territorio italiano. Al di fuori dei casi consentiti, il trasporto non si considera in regime di cabotaggio e si applicano pertanto le sanzioni previste dalla legge n. 298/74.

A bordo del veicolo che effettua trasporto di cabotaggio stradale di merci deve essere conservata, unitamente alla copia conforme della licenza comunitaria la documentazione che provi chiaramente il trasporto internazionale nel corso del quale si è raggiunto il territorio italiano, nonché, per ogni trasporto di cabotaggio in seguito effettuato, un documento che riporti almeno:

- il nome, l'indirizzo e la firma del mittente;
- il nome, l'indirizzo e la firma del trasportatore;
- il nome e l'indirizzo del destinatario, nonché la sua firma e la data di consegna una volta che le merci siano state consegnate;
- il luogo e la data di presa in consegna delle merci ed il luogo di consegna previsto;
- la descrizione della merce e del suo imballaggio nella terminologia comune e, per le merci pericolose, la denominazione generalmente riconosciuta nonché il numero di colli, i contrassegni speciali ed i numeri riportati su di essi;
- il peso lordo o la quantità, altrimenti espressa, delle merci;
- il numero di targa del veicolo a motore e del rimorchio.

In allegato alla circolare, il Ministero dell'interno allega un nuovo modello di lista di controllo, che sostituisce il precedente, già oggetto di precedenti modifiche. Il Decreto Legislativo 4 agosto 2008 n. 144¹ ha fornito utili indicazioni in relazione, tra l'altro, alle modalità di effettuazione dei controlli su strada per i veicoli soggetti alla normativa sociale sull'autotrasporto di cose e persone.

I controlli su strada devono essere effettuati in luoghi ed orari diversi e riguardano una parte sufficientemente estesa della rete stradale, in modo da ostacolare l'aggiramento dei posti di controllo; le relative operazioni sono condotte in modo che vengano verificati almeno i punti sottoelencati:

1) i periodi di guida giornalieri e settimanali, le interruzioni di lavoro e i periodi di riposo giornalieri e settimanali; i fogli di registrazione dei giorni precedenti, che devono trovarsi a bordo del veicolo, conformemente all'art. 15, paragrafo 7, del regolamento (CEE) n. 3821/85 e/o i dati memorizzati per lo stesso periodo nella carta del conducente e/o nella memoria dell'apparecchio di controllo e/o sui tabulati;

2) per il periodo di cui all'art. 15, paragrafo 7, del regolamento (CEE) n. 3821/85, gli eventuali superamenti della velocità autorizzata del veicolo, definiti come ogni periodo di durata superiore a un minuto durante il quale la velocità del veicolo supera 90 km orari per i veicoli della categoria N3 o 105 km orari per i veicoli della categoria M3;

3) all'occorrenza, le velocità istantanee del veicolo quali registrate dall'apparecchio di controllo durante, le ultime ventiquattro ore di uso del veicolo;

¹ "Attuazione della direttiva 2006/22/CE, sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti n. 3820/85/CEE e n. 3821/85/CEE relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE "

4) il corretto funzionamento dell'apparecchio di controllo (verifica di eventuali manipolazioni dell'apparecchio e/o della carta del conducente e/o dei fogli di registrazione) oppure, se del caso, la presenza dei documenti indicati art. 16, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 561/2006.

I controlli su strada devono essere eseguiti senza discriminazioni. In particolare, nessuna discriminazione può essere operata in relazione allo Stato di immatricolazione del veicolo, al Paese di residenza del conducente, al Paese di stabilimento dell'impresa, al punto di partenza e destinazione del viaggio e al tipo di tachigrafo installato sul veicolo.

Nel corso delle operazioni di controllo su strada sono inoltre rilevate le informazioni relative al tipo di strada, al Paese in cui è stato immatricolato il veicolo sottoposto a controllo ed al tipo di tachigrafo se analogico o digitale.

Pertanto è opportuno pianificare tale attività, secondo i parametri suddetti, individuando i posti di controllo anche in relazione al traffico pesante, alla disponibilità di aree di sosta idonee e distribuendoli in maniera omogenea sul territorio. I controlli saranno poi disposti in maniera casuale, in modo da rispettare comunque l'equilibrio nelle verifiche previste. Ogni anno sarà opportuno rivalutare la mappatura dei posti di controllo, in modo da renderla più funzionale alle esigenze di presidio del territorio.

Al fine di facilitare le operazioni di controllo è stato stabilito un modello di lista di controllo, adottato con decreto dirigenziale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 4 dicembre 2008 (G.U. 22/12/2008 n. 298) per agevolare e rendere uniformi le procedure di controllo, nell'ambito degli accertamenti svolti su strada, in attuazione dell' art. 6 del decreto legislativo 4 agosto 2008, n. 144. Il modello è stato però implementato per raccogliere ulteriori informazioni.

Nel corso delle suddette operazioni di controllo su strada, gli organi di polizia devono svolgere almeno l'attività minima prevista della lista, che pertanto non è da intendersi come esaustiva e quindi il controllo può riguardare ulteriori documenti e atti che devono essere conservati secondo le vigenti norme, oltre ai controlli sulla efficienza e sulla regolarità del veicolo e del conducente.

La lista deve essere sempre compilata in occasione del controllo di un veicolo soggetto alla disciplina dei tempi di guida, anche nel caso in cui non siano state accertate violazioni. Si tratta di un documento essenzialmente ad uso interno e pertanto **non deve essere rilasciata copia al conducente del veicolo.**

La lista servirà, oltre che per uniformare i controlli minimi su strada, a rendicontare l'attività svolta dai diversi organi di polizia stradale e per la successiva comunicazione dei dati con essa rilevati agli organi ministeriali preposti alla loro raccolta.

Sarà opportuno individuare un incaricato della raccolta e della conservazione delle liste di controllo da chiunque compilate all'interno di ogni Comando. Lo stesso provvederà alla loro archiviazione, anche informatica, in ordine progressivo, adottando una suddivisione mensile, per la successiva comunicazione all'organismo competente, appena saranno fornite dal Ministero le indicazioni necessarie per la trasmissione dei dati rilevati.

Il personale che effettua i controlli dovrà consegnare la lista compilata in ogni sua parte al responsabile del reparto o suo incaricato, il quale ne rilascerà copia firmata per ricevuta.

Il Ministero, con la circolare in commento, ha informato che il Servizio Polizia Stradale sta predisponendo una procedura per la gestione informatica dei dati raccolti nelle liste di controllo.

Si rimane in attesa anche dei manuali di miglior prassi che un gruppo di lavoro congiunto, previsto dal protocollo di intesa allegato alla circolare, dovrebbe predisporre, per ottimizzare il controllo operativo e che saranno resi disponibili, sempre secondo le indicazioni del Ministero, entro la fine dell'anno.

La liberalizzazione regolata nell'autotrasporto di cose in conto di terzi - il contratto e la scheda di trasporto

Come si ricorderà, con il decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (1) sono state impartite nuove disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore.

La disciplina in materia di liberalizzazione regolata ha trovato nuovo impulso dalle recenti modifiche apportate al d.lgs. n. 286/05 dal d.lgs. 22 dicembre 2008, n. 214, dall'entrata in vigore del d.m. 30 giugno 2009, n. 554 relativo al modello di scheda di trasporto, nonché dalle circolari del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti N. 300/A/8980/09/108/44 del 17 luglio 2009 (Protocollo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti N. 71914, del 17 luglio 2009) e la circolare N. 300/A/10029/09/108/44 del 6 agosto 2009 (protocollo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti N. 78384 del 6 agosto 2009).

Si ricorda, per un inquadramento della materia, che il **Capo II** del decreto legislativo costituisce l'attuazione della direttiva 2003/59/CE del 15 luglio 2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o di passeggeri, materia andata a regime definitivamente il 10 settembre 2009 per quel che concerne l'obbligo della CQC anche per i conducenti dei veicoli adibiti al trasporto di cose, salvo le esenzioni previste dalla disposizione comunitaria e da quella nazionale. Su tali aspetti, già trattati nel Convegno di Riccione dell'anno scorso, sarà necessario quindi tornare per un nuovo approfondimento, ma non in questa occasione.

Il **Capo I** riguarda invece il riassetto normativo dell'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi. È quindi evidente che tali disposizioni non interessano in trasporto in conto proprio.

Oggetto principale della prima parte del decreto è, appunto, la **liberalizzazione regolata** dell'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi ed il contestuale raccordo con la disciplina delle condizioni e dei prezzi dei servizi di autotrasporto di merci per conto di terzi.

È a tutti evidente come la liberalizzazione, se non disciplinata e controllata, avrebbe potuto portare a fenomeni di concorrenza sleale, mettendo a repentaglio la salute degli autotrasportatori e la sicurezza della circolazione. Infatti, tra i criteri principali della delega contenuti nella legge 1° marzo 2005, n. 32, che sorreggono il Capo I del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 in materia di liberalizzazione regolata, si leggono:

- a) riordino delle normative e adeguamento delle stesse alla disciplina comunitaria, in un'ottica di mercato aperto e concorrenziale;
- b) salvaguardia della **concorrenza** fra le imprese operanti nei settori dell'autotrasporto di merci e dell'autotrasporto di viaggiatori;
- c) tutela della **sicurezza della circolazione** e della **sicurezza sociale**

Pertanto, al superamento del sistema delle tariffe obbligatorie a forcilla per l'autotrasporto di merci, contenuto nel Titolo III della legge 6 giugno 1974, n. 298, e alla conseguente libera contrattazione dei prezzi per i servizi di autotrasporto di merci tra le parti che sottoscrivono il contratto di trasporto, fanno da contrappeso le nuove ipotesi di responsabilità soggettiva del vettore del committente, del caricatore e del proprietario delle merci, nonché, ovviamente, la responsabilità diretta del conducente. Costituiscono corollario a questo sistema di responsabilità presunta *de iure*, la previsione, di regola, della forma scritta per i contratti di trasporto, di cui meglio si dirà in seguito, ricordando fin da adesso che sono nulle le clausole dei contratti di trasporto che comportano modalità e condizioni di esecuzione delle prestazioni contrarie alle norme sulla sicurezza della circolazione stradale.

Le definizioni dei soggetti coinvolti nell'attività di autotrasporto

Per meglio comprendere questo complesso quadro normativo che regola la materia, occorre fornire un glossario minimo dei termini più frequentemente utilizzati, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti che, oltre al conducente, possono essere coinvolti nell'attività di autotrasporto di cose in conto di terzi, ricordando che alcune di queste figure possono di fatto coincidere.

Attività di autotrasporto	Ai fini della normativa in esame, si intende l'attività di autotrasporto in conto terzi e cioè la prestazione di un servizio, eseguita in modo professionale e non strumentale ad altre attività, consistente nel trasferimento di cose di terzi su strada mediante autoveicoli, dietro il pagamento di un corrispettivo
Vettore	Si tratta dell'impresa di autotrasporto iscritta all'albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi, ovvero l'impresa non stabilita in Italia, abilitata ad eseguire attività di autotrasporto internazionale o di cabotaggio stradale in territorio italiano che è parte di un contratto di trasporto di merci su strada.
Committente	Si tratta dell'impresa o la persona giuridica pubblica che stipula o nel nome della quale è stipulato il contratto di trasporto con il vettore.
Caricatore	Si tratta dell'impresa o la persona giuridica pubblica che consegna la merce al vettore, curando la sistemazione delle merci sul veicolo adibito all'esecuzione del trasporto.
Proprietario della merce	Tale è l'impresa o la persona giuridica pubblica che ha la proprietà delle cose oggetto dell'attività di autotrasporto al momento della consegna al vettore.

Precisato chi sono i soggetti che, oltre al conducente, possono partecipare alla attività di autotrasporto di cose in conto terzi, occorre delineare la loro possibile responsabilità nella forma presunta, prevista dal sistema che sorregge la liberalizzazione regolata, rammentando che il **vettore** è sempre tenuto al rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari poste a tutela della sicurezza della circolazione stradale e della sicurezza sociale, e risponde della violazione di tali disposizioni.

Trasporti abusivi (sicurezza sociale)

Chi esercita l'autotrasporto in conto terzi senza essere iscritto nell'Albo (2), ovvero continua ad esercitare l'attività durante il periodo di sospensione o dopo la radiazione o la cancellazione dall'Albo, è punito con la sanzione amministrativa prevista dall'articolo 26 comma 1 della legge n. 298/74 (2.065,00-12.394,00 (3) euro e con il fermo del veicolo per

3 mesi (4)). Si applica, inoltre, la sanzione da 1.549,00 euro a 9296,00 euro al committente (5), al caricatore ed al proprietario della merce che affidano il servizio di trasporto ad un vettore che non sia provvisto del necessario titolo abilitativo, ovvero che operi violando condizioni e limiti nello stesso prescritti, oppure ad un vettore straniero che non sia in possesso di idoneo titolo che lo ammetta ad effettuare nel territorio italiano la prestazione di trasporto eseguita.

Alle violazioni consegue la sanzione accessoria della confisca della merce trasportata, ai sensi dell'articolo 20 della legge 24 novembre 1981, n. 689, per cui si procederà al suo sequestro amministrativo.

Violazioni concernenti la sicurezza della circolazione e responsabilità concorsuale

Ai fini dell'applicazione delle disposizioni che riguardano la responsabilità a titolo di concorso dei vari soggetti coinvolti nell'attività di autotrasporto, sono rilevanti ai fini della sicurezza stradale le seguenti violazioni:

a) articolo 61 8 (a) (sagoma limite);
b) articolo 62 (a) (massa limite);
c) articolo 142 (limiti di velocità);
d) articolo 164 (a) (sistemazione del carico sui veicoli);
e) articolo 167 (a) (trasporto di cose su veicoli a motore e sui rimorchi), anche nei casi diversi da quello di cui al comma 9 dello stesso articolo;
f) articolo 174 (durata della guida degli autoveicoli adibiti al trasporto di persone e cose).

(a) Il caricatore è in ogni caso responsabile laddove venga accertata la violazione delle norme indicate.

Contratto stipulato in forma scritta

Se è stato stipulato il contratto di trasporto in forma scritta, il vettore, il committente, nonché il caricatore ed il proprietario delle merci oggetto del trasporto che abbiano fornito istruzioni al conducente in merito alla riconsegna delle stesse, sono responsabili in concorso con lo stesso conducente per le medesime violazioni da questo commesse, se le modalità di esecuzione del trasporto indicate nel contratto (6) risultino incompatibili con il rispetto, da parte del conducente, delle norme sulla sicurezza della circolazione stradale violate, e la loro responsabilità sia accertata dagli organi di polizia stradale di cui all'articolo 12, comma 1 del codice della strada. L'accertamento della responsabilità può essere effettuato contestualmente alla contestazione della violazione commessa dall'autore materiale della medesima mediante esame del contratto di trasporto e di ogni altra documentazione di accompagnamento, prevista dalle vigenti disposizioni. Se non viene esibito il contratto di trasporto da parte del conducente all'atto della contestazione, e qualora dalla restante documentazione disponibile non sia possibile accertare l'eventuale responsabilità dei soggetti eventualmente responsabili in concorso, l'organo di polizia stradale procedente, entro 15 giorni dalla contestazione della violazione, richiede agli stessi la presentazione, entro 30 giorni dalla notifica della richiesta, di copia del contratto e dell'eventuale documentazione di accompagnamento, ovvero, qualora il contratto non sia stato stipulato in forma scritta, della **documentazione comprovante la compatibilità delle istruzioni trasmesse al vettore in merito alla esecuzione della specifica prestazione di trasporto**, con il rispetto della disposizione di cui è stata accertata la

violazione, ovvero, per l'accertamento di eventuali violazioni a carico del committente relativamente all'affidamento dell'attività ad un autotrasportatore non iscritto all'Albo, la fotocopia della carta di circolazione del veicolo adibito al trasporto e la dichiarazione, sottoscritta dal vettore, circa la regolarità dell'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori, nonché dell'esercizio dell'attività di autotrasporto e degli eventuali servizi accessori.

Se tale documentazione non viene presentata nel termine indicato o se, una volta presentata, entro i 30 giorni successivi alla ricezione dei documenti richiesti, l'organo di polizia stradale ritenga, in base all'esame degli stessi, sussistente la responsabilità concorsuale, applica ai soggetti di cui sopra le sanzioni per le violazioni commesse dal conducente .

La scheda di trasporto costituisce documentazione idonea ai fini della procedura di accertamento della responsabilità.

È quindi evidente che, in presenza di documentazione scritta la presunzione di responsabilità non opera, ma questa dovrà essere dimostrata dagli organi di polizia stradale mediante l'esame del contratto o di altro documento idoneo. Solo nel caso in cui non esista una valida documentazione scritta, ovvero, pur esistendo, non venga presentata, opera detta presunzione.

Mancanza del contratto stipulato in forma scritta

Se il contratto di trasporto non è stato stipulato in forma scritta, anche mediante richiamo ad un accordo di diritto privato, in caso di accertato superamento, da parte del conducente del veicolo con cui è stato effettuato il trasporto, dei limiti di velocità di cui all'articolo 142 del codice della strada o di mancata osservanza dei tempi di guida e di riposo di cui all'articolo 174 dello stesso decreto legislativo, a richiesta degli organi di polizia stradale che hanno accertato le violazioni, il committente, o, in mancanza, il vettore, sono tenuti a produrre la documentazione dalla quale risulti la compatibilità delle istruzioni trasmesse al vettore medesimo in merito alla esecuzione della specifica prestazione di trasporto, con il rispetto della disposizione di cui è stata accertata la violazione. Qualora non venga fornita tale documentazione, il **vettore** ed il **committente** sono sempre responsabili in concorso con l'autore della violazione.

Il contratto di trasporto

Per essere utilizzato ai fini della esclusione della responsabilità in concorso dei soggetti diversi dal conducente, salva la responsabilità del caricatore nei casi espressamente previsti relativi alla massa, alla sagoma e alla sistemazione delle cose trasportate, il contratto deve essere stipulato in forma scritta. Con decreto direttoriale 1° febbraio 2006 (7) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono stati determinati i modelli contrattuali tipo (8), in attuazione dell'articolo 6, comma 2, del d.lgs. 21 novembre 2005, n. 286. I modelli allegati al decreto non sono vincolanti nella forma, ma per considerarsi in forma scritta, il contratto deve **comunque contenere tutti gli elementi essenziali** (9). Per i trasporti eseguiti in regime di cabotaggio stradale (10), il contratto di autotrasporto deve contenere, oltre agli elementi essenziali, anche i termini temporali per la riconsegna della merce, nonché gli estremi della licenza comunitaria e di ogni altra eventuale documentazione prevista dalle vigenti disposizioni (11).

Inoltre, il contratto deve avere una datazione certa e per tale si deve intendere, secondo il Ministero:

Quando è stipulato mediante atto pubblico (art. 2699 del codice civile);
Quando è stipulato scrittura privata autenticata da un notaio o da un altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato (artt. 2703 e 2704 del codice civile);
Quando è registrato presso un ufficio dell’Agenzia delle Entrate;
Con il ricorso alla c.d. «autoprestazione postale» (art. 8 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261). Tale sistema consiste nel richiedere ad un Ufficio Postale l’apposizione del timbro recante la data direttamente sul documento avente corpo unico (anziché sull’involucro o plico che lo contiene), con relativa affrancatura con francobolli applicati sul primo foglio e suo annullamento mediante l’apposizione del timbro da parte del medesimo Ufficio Postale (si tratta del servizio di «data certa»: «certificazione dell’esistenza di un documento in una determinata data»);
Con la spedizione del documento «aperto» a mezzo posta senza «involucro» (busta): l’Ufficio Postale apporrà il timbro datario direttamente sul documento;
Con l’inoltro mediante «posta elettronica certificata», che certifichi data ed ora dell’invio e della ricezione del documento;
Con l’apposizione di «marcatura temporale» tramite la firma digitale, che ha validità di data certa opponibile ai terzi, ai sensi della legge 229/2003 (articolo 10) e del decreto legislativo 82/2005 (articolo 20, comma 3).

Se è indicata la data di sottoscrizione, non definibile certa secondo i suddetti parametri, l’agente che effettua il controllo annoterà sul documento la data e l’ora del controllo, chi lo ha effettuato, sottoscrivendo l’annotazione.

La Scheda di Trasporto

Con il comma 3 dell’articolo 1 del d.lgs. 22 dicembre 2008, n. 214 è stato aggiunto l’articolo 7-bis all’interno del Capo I del d.lgs. 12 novembre 2005, n. 286. Il nuovo articolo prevede l’obbligo della scheda di trasporto, per favorire le verifiche sul corretto esercizio dell’attività di autotrasporto di merci per conto di terzi in ambito nazionale. Attraverso questo nuovo documento, che potrà comunque essere sostituito dal contratto in forma scritta o da documenti equipollenti (vedi *infra*), si consente la tracciabilità della merce trasportata, ai fini della identificazione dei diversi soggetti coinvolti nell’attività di autotrasporto e per la conseguente individuazione delle possibili corresponsabilità nelle violazioni accertate a carico del conducente.

Quindi, la scheda permette solo l’individuazione degli eventuali responsabili a titolo di concorso per le specifiche violazioni che riguardano la sicurezza della circolazione e delle disposizioni in materia sociale, senza nulla togliere alla necessità di accertare l’effettiva corresponsabilità del vettore, del committente, del proprietario della merce e del caricatore. Tuttavia, la stessa scheda di trasporto, al pari del contratto di trasporto redatto in forma scritta (12) che la può sostituire, può contenere le indicazioni fornite al vettore dal committente, dal proprietario della merce o dal caricatore ed in tal caso la scheda può costituire documento idoneo alla valutazione della responsabilità di tali soggetti per le violazioni commesse dal conducente del veicolo, ove dette indicazioni siano compatibili con il rispetto della norma violata. Nella scheda è presente appunto una apposita sezione (“eventuali istruzioni”) dove possono essere annotate le indicazioni per l’effettuazione del trasporto.

Per quanto riguarda le disposizioni di attuazione relative alla scheda di trasporto, è stato pubblicato il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con quelli dell'interno e dell'economia e delle finanze, 30 giugno 2009, n. 554 (13). Sono poi seguite le circolari del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti N. 300/A/8980/09/108/44 del 17 luglio 2009 (Protocollo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti N. 71914, del 17 luglio 2009) e N. 300/A/10029/09/108/44 del 6 agosto 2009 (protocollo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti N. 78384 del 6 agosto 2009).

La scheda deve essere compilata per le attività di autotrasporto di merci in conto di terzi soggette alla disciplina della legge n. 298/74 (14) che si svolgono sul territorio nazionale, tranne i casi in cui si tratti di trasporto di collettame (15), prima che il trasporto abbia inizio, a cura del committente o suo delegato (16), ferme restando le responsabilità in capo al committente medesimo. La scheda deve essere tenuta a bordo del veicolo a cura del vettore in originale o in copia non autenticata (17), limitatamente al periodo di esecuzione del trasporto, non essendo prevista la sua successiva conservazione. Se si tratta di complessi di veicoli atti al carico, può essere compilata una sola scheda per il complesso, o una scheda per ogni veicolo che lo compone.

I dati contenuti nella scheda non possono essere cancellati o alterati, per cui, ove si rendesse necessario aggiornare alcuni di essi durante il trasporto, il vettore o il conducente annoteranno le eventuali variazioni nello spazio dedicato alle "osservazioni varie". In tale spazio i consorzi di imprese iscritti nella sezione speciale dell'Albo e le società cooperative di autotrasportatori, ai quali sia stato commissionato il trasporto da un committente, annoteranno l'impresa consorziata incaricata ed il numero di iscrizione all'Albo degli autotrasportatori.

Se sono previsti più luoghi di scarico è ammessa la compilazione di un'unica scheda con annotati tutti i suddetti luoghi, ovvero possono essere predisposte tante schede quanto sono il luoghi in cui avverrà lo scarico della merce (si ricorda che ove trattasi di trasporti di collettame, non è obbligatoria la scheda di trasporto). In alternativa è ammesso un richiamo *per relationem* alla documentazione commerciale che di solito accompagna la merce (come ad esempio le bolle di consegna dove è annotata la merce e il luogo di carico e consegna).

La scheda di trasporto può essere sostituita dalla copia del contratto in forma scritta o da altra documentazione equivalente (18), che contenga le indicazioni relative:

1. al vettore (denominazione dell'impresa di trasporto, indirizzo e sede dell'azienda, partita IVA e numero di iscrizione all'Albo degli autotrasportatori di cose in conto di terzi).
2. al committente (denominazione, indirizzo e sede, nonché partita IVA)
3. al caricatore (denominazione, indirizzo e sede, nonché partita IVA)
4. al proprietario della merce (19)
5. alla tipologia della merce trasportata (20)
6. al peso della merce trasportata (21)
7. ai luoghi di carico e scarico

In ogni caso, se sussistono questioni di riservatezza per le quali sia necessario oscurare i dati dei soggetti coinvolti nel trasporto, diversi dal committente, possono essere utilizzati codici convenzionali, a patto che sia resa disponibile immediatamente agli organi di

controllo un documento integrativo sottoscritto dal committente o suo delegato, che consenta di decodificare i codici.

Documenti equipollenti alla scheda di trasporto

Costituiscono documenti equipollenti rispetto alla scheda di trasporto e assolvono quindi ad una funzione equivalente:

1. La lettera di vettura internazionale CMR
2. I documenti doganali
3. Il documento di cabotaggio di cui al decreto ministeriale 3 aprile 2009
4. I documenti di accompagnamento dei prodotti assoggettati ad accisa di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504
5. Il documento di trasporto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 agosto 1996, n. 472
6. Ogni altro documento che deve obbligatoriamente accompagnare il trasporto stradale delle merci, ai sensi della normativa comunitaria, degli accordi o delle convenzioni internazionali o di altra norma nazionale vigente o emanata successivamente al decreto 30 giugno 2009, n. 554.

Comunque, nei documenti equipollenti devono essere presenti tutti i dati essenziali previsti per la scheda di trasporto. Ove così non fosse, il documento equipollente deve essere integrato prima dell'inizio del trasporto, ovvero può essere integrato dalla scheda di trasporto che contenga solo i dati non presenti nel documento equipollente. Per i trasporti internazionali sul territorio italiano non è richiesta la scheda di trasporto, ma solo i documenti previsti dalle disposizioni comunitarie o internazionali, la cui mancanza è sanzionata dall'articolo 7-bis del decreto legislativo n. 286/05, salvo siano previste sanzioni speciali.

Sanzioni relative alla scheda di trasporto

1. Omessa, incompleta, non veritiera compilazione

Violazione	Sanzioni edittali	Pagamento entro 60 gg	Rapporto e scritti difensivi	Opposizione	Proventi
Committente che non compila la scheda di trasporto, ovvero chiunque la altera, o la compila in modo incompleto o non veritiero	da 600,00 euro a 1.800,00 euro.	600,00 euro	Prefetto	Giudice di pace entro 30 gg dalla notifica dell'ordinanza	Stato

Si applicano le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, pertanto il devono essere utilizzati appositi verbali. Ove non sia possibile la contestazione immediata, la notifica deve avvenire entro 90 giorni dall'accertamento (360 giorni se si tratta di persone residenti all'estero). Il pagamento in misura ridotta è pari a 600,00 euro, in quanto la terza parte del massimo edittale è l'importo più favorevole rispetto al doppio del minimo. La sanzione si applica al committente, anche se la scheda è compilata da un suo delegato. La sanzione trova applicazione anche a carico del vettore o del conducente quando abbiano alterato la scheda, ovvero quando non abbiano annotato eventuali variazioni del contenuto della scheda, o le abbiano annotate in maniera incompleta o non veritiera. La stessa sanzione si applica anche ai vettori stranieri quando non compilano o compilato in maniera non corretta i documenti di trasporto equipollenti quali la lettera di vettura internazionale CMR, i documenti doganali, il documento per il trasporto di cabotaggio stradale e ogni altro documento che deve obbligatoriamente accompagnare il trasporto stradale delle merci, ai sensi della normativa comunitaria, degli accordi o delle convenzioni internazionali o di altra norma nazionale vigente o emanata successivamente al decreto 30 giugno 2009, n. 554.

2. Mancanza della documentazione a bordo del veicolo

Violazione	Sanzioni edittali	Pagamento entro 60 gg	Rapporto e scritti difensivi	Opposizione	Proventi
Conducente, durante l'effettuazione di un trasporto, non aveva a bordo del veicolo la scheda di trasporto ovvero, in alternativa, copia del contratto in forma scritta, od altra documentazione equivalente.	da 40,00 euro a 120,00 euro.	40,00 euro	Prefetto	Giudice di pace (22) entro 30 gg dalla notifica dell'ordinanza	Stato

All'atto dell'accertamento della violazione, è sempre disposto il fermo amministrativo del veicolo, che verrà restituito al conducente, proprietario o legittimo detentore, ovvero a persona delegata dal proprietario, solo dopo che sia stata esibita la scheda di trasporto, ovvero copia del contratto redatto in forma scritta, o altra documentazione equivalente, oppure, decorsi inutilmente i termini per la presentazione. La scheda di trasporto ovvero, in alternativa, il contratto in forma scritta, od altra documentazione equivalente deve essere esibita entro il termine di quindici giorni successivi all'accertamento della violazione. In caso di mancata esibizione, l'ufficio dal quale dipende l'organo accertatore, provvede all'applicazione della sanzione di cui al punto precedente, con decorrenza dei termini di 90 giorni (360 se la notifica deve avvenire all'estero) per la notificazione dal giorno successivo a quello stabilito per la presentazione dei documenti. Inoltre, secondo le regole dell'articolo 180, comma 8, se la presentazione del documento non è avvenuta, si applica in concorso la sanzione prevista dalla norma richiamata, secondo le regole contenute nel Titolo VI del codice della strada; pertanto, in questo caso la notificazione potrà avvenire nei termini di cui all'articolo 201 del codice stesso.

Si applicano le disposizioni degli articoli 214 e 180, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni in quanto compatibili. Secondo il Ministero il veicolo sarà "riconsegnato" al conducente e/o al proprietario, ovvero a persona delegata, dopo la presentazione della documentazione, lasciando intendere che il veicolo deve essere affidato alla depositaria convenzionata. Quanto alle regole per l'esibizione del documento, valgono quelle previste dall'articolo 376 del regolamento e quindi la presentazione può avvenire presso ufficio di Polizia.

La sanzione si applica nelle medesime circostanze anche ai trasporti internazionali non per la scheda di trasporto, ma per la mancanza degli altri documenti, se non sono previste altre sanzioni speciali.

SCHEDA DI TRASPORTO (23)

(da compilarsi a cura del committente e conservare dal vettore a bordo del veicolo: art. 7-bis, D.Lgs.286/2005)

A - DATI DEL VETTORE (art. 2, comma 1, lett. b - D.Lgs. 286/2005)

Denominazione sociale (1) Ragione sociale (1) Ditta (l) - Indirizzo e Sede Azienda (riferimenti telefonici o mail)	
Partita IVA	
Numero Iscrizione Albo Autotrasportatori	

B - DATI DEL COMMITTENTE (art. 2, comma 1, lett. c - D.Lgs. 286/2005)

Denominazione ditta individuale o ragione sociale altro tipo di impresa — Indirizzo e sede Azienda (riferimenti telefonici o mail)	
Partita IVA	

C - DATI DEL CARICATORE (art 2, comma 1, lettera d- D.Lgs. 286/2005)

Denominazione ditta individuale o ragione sociale altro tipo di impresa — Indirizzo e sede Azienda (riferimenti telefonici o mail)	
Partita IVA	

D- DATI DEL PROPRIETARIO DELLA MERCE (art. 2, comma 1, lett. e - D.Lgs. 286/2005)

Denominazione ditta individuale o ragione sociale altro tipo di impresa — Indirizzo e sede Azienda (riferimenti telefonici o mail)	
Partita IVA	

Eventuali dichiarazioni (2)

E - DATI MERCE TRASPORTATA

--	--

Tipologia			
Quantità / Peso			
Luogo di carico	merce	Luogo di scarico	
Osservazioni Varie (3)			
Eventuali Istruzioni (4)			
Luogo e data compilazione			
Luogo e data	Dati compilatore (5)	Firma	

1. Utilizzare denominazione sociale per le società di capitali; ragione sociale per le società di persone e la ditta per le imprese individuali
2. Da compilare nei casi in cui non è possibile indicare la figura del proprietario
3. Da compilare a cura del vettore o suo conducente qualora si verificano variazioni rispetto alle indicazioni originarie del presente documento (es. variazione luogo di scarico, variazione tipologia e quantità merce,..)
4. Riportare eventuali istruzioni fornite dal committente o da uno dei soggetti della filiera del trasporto al vettore
5. Indicare le generalità di chi sottoscrive la scheda in nome e per conto dei committenti

(1) Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore

(2) Presso il Ministero dei trasporti e delle infrastrutture è istituito un albo che assume la denominazione di "Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi". Presso gli uffici provinciali della motorizzazione civile sono istituiti gli albi provinciali che nel loro insieme formano l'albo nazionale. Presso ciascun albo è istituita una sezione speciale alla quale sono iscritte le cooperative a proprietà divisa e i consorzi regolarmente costituiti il cui scopo sociale sia quello di esercitare l'autotrasporto anche ed esclusivamente con i veicoli in disponibilità delle imprese socie.

(3) Si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 2.582,00 a euro 15.493,00) se il soggetto, nei cinque anni precedenti, ha commesso un'altra violazione delle disposizioni dell'articolo 26 o dell'articolo 46 della legge n. 298/74, accertata con provvedimento esecutivo.

(4) Ovvero, in caso di reiterazione delle violazioni, la sanzione accessoria della confisca amministrativa del veicolo, con l'osservanza delle norme di cui al capo I, sezione II, del titolo VI del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

(5) Quando il contratto di trasporto non è stato stipulato in forma scritta, anche mediante richiamo ad un accordo di diritto privato, il committente è tenuto ad acquisire la fotocopia della carta di circolazione del veicolo adibito al trasporto e la dichiarazione, sottoscritta dal vettore, circa la regolarità dell'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori, nonché dell'esercizio dell'attività di autotrasporto e degli eventuali servizi accessori. Qualora non sia stata acquisita tale documentazione, al committente è sempre applicata la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 26, comma 2, della legge 6 giugno 1974, n. 298, e successive modificazioni.

(6) Sono nulli e privi di effetti gli atti ed i comportamenti diretti a far gravare sul vettore le conseguenze economiche delle sanzioni applicate al committente, al caricatore ed al proprietario della merce in conseguenza della violazione delle norme sulla sicurezza della circolazione.

(7) Pubblicato nella Gazz. Uff. 7 febbraio 2006, n. 31.

(8) Relativi, rispettivamente, a contratti per prestazione singola, a contratti per pluralità di prestazioni, a contratti con rinvio ad accordi volontari di diritto privato, come disciplinati dall'art. 5 del decreto legislativo n. 286/2005, a contratti per prestazioni da parte di sub-vettori.

(9) a) nome e sede del vettore e del committente e, se diverso, del caricatore;

b) numero di iscrizione del vettore all'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi;

c) tipologia e quantità della merce oggetto del trasporto, nel rispetto delle indicazioni contenute nella carta di circolazione dei veicoli adibiti al trasporto stesso;

d) corrispettivo del servizio di trasporto e modalità di pagamento;

e) luoghi di presa in consegna della merce da parte del vettore e di riconsegna della stessa al destinatario;

e-bis) i tempi massimi per il carico e lo scarico della merce trasportata.

(10) È la prestazione di servizi di autotrasporto svolti da una impresa avente stabilimento in un altro Stato che può legittimamente effettuare il cabotaggio e nei limiti previsti dalla normativa comunitaria (in particolare il regolamento CEE n. 3118/93, del 25 ottobre 1993, come modificato dal regolamento CE n. 484/2002 del 1 marzo 2002) e nazionale (in particolare il decreto ministeriale 3 aprile 2009, recante "Disposizioni concernenti l'esecuzione in territorio italiano dell'attività di cabotaggio stradale di merci"). Quindi, di norma i trasporti in regime di cabotaggio non sono proibiti, a condizione che non siano effettuati in modo da costituire un'attività permanente o continua o sistematica in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilita l'impresa di trasporto, con l'ovvio intento di ottimizzare il trasporto evitando che il veicolo proveniente carico dall'estero, circoli scarico durante il viaggio di ritorno, ma sempre tutelando l'autotrasporto nazionale attraverso un adeguato contingentamento dell'autotrasporto in regime di cabotaggio, di recente ridotto dal decreto ministeriale e aprile 2009 che ammette fino a due trasporti di cabotaggio successivi ad un trasporto internazionale da un altro Stato membro o da un Paese terzo all'Italia, dopo aver consegnato, in territorio italiano, le merci trasportate nel corso del

trasporto internazionale. L'ultimo scarico relativo ad un trasporto di cabotaggio, prima di lasciare il territorio italiano, deve aver luogo entro un termine di sette giorni dall'ultimo scarico in Italia, relativo al trasporto internazionale in entrata. Al momento sono ammessi ad effettuare cabotaggio in Italia i vettori dei seguenti Paesi comunitari: Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Olanda, Portogallo, Polonia, Rep. Ceca, Rep. Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria. Bulgaria e Romania per il momento non possono svolgere il cabotaggio stradale in ambito comunitario, almeno sino al 1° gennaio 2010, salvo ulteriore proroga del divieto al 1° gennaio 2012.

(11) A bordo del veicolo che effettua trasporto di cabotaggio stradale di merci deve essere conservata, unitamente alla copia conforme della licenza comunitaria la documentazione che provi chiaramente il trasporto internazionale nel corso del quale si è raggiunto il territorio italiano, nonché, per ogni trasporto di cabotaggio in seguito effettuato, un documento che riporti almeno:

- il nome, l'indirizzo e la firma del mittente;
- il nome, l'indirizzo e la firma del trasportatore;
- il nome e l'indirizzo del destinatario, nonché la sua firma e la data di consegna una volta che le merci siano state consegnate;
- il luogo e la data di presa in consegna delle merci ed il luogo di consegna previsto;
- la descrizione della merce e del suo imballaggio nella terminologia comune e, per le merci pericolose, la denominazione generalmente riconosciuta nonché il numero di colli, i contrassegni speciali ed i numeri riportati su di essi;
- il peso lordo o la quantità, altrimenti espressa, delle merci;
- il numero di targa del veicolo a motore e del rimorchio.

(12) Che sia cioè scritto e che contenga tutti gli elementi essenziali previsti dall'articolo 6, comma 3 del d.lgs. n. 285/06, necessari per essere definito in forma scritta ai fini del rispetto delle disposizioni in esame.

(13) Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 luglio 2009, n. 153.

(14) La scheda non deve essere compilata per il trasporto in conto proprio e quando si tratta dei trasporti indicati dall'articolo 30 della legge n. 298/74:

a) gli autoveicoli adibiti a trasporto di cose in dotazione fissa alle forze armate, ai corpi armati dello Stato, al Corpo dei vigili del fuoco, alla Croce rossa italiana e al Corpo forestale dello Stato, muniti delle particolari targhe di riconoscimento;

b) gli autoveicoli di proprietà dell'amministrazione dello Stato, comprese le aziende autonome dello Stato, delle regioni, dei comuni, delle province e loro consorzi, destinati esclusivamente al trasporto di cose necessarie al soddisfacimento delle proprie esigenze interne;

c) gli autoveicoli di proprietà delle rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati esteri, adibiti al trasporto di cose necessarie all'esercizio delle loro funzioni, a condizione di reciprocità di trattamento negli Stati rispettivi. Tale condizione non è richiesta nel caso di Stati esteri membri della Comunità economica europea;

d) gli autocarri-attrezzi di ogni genere, le autopompe, le autoinnaffiatrici stradali e tutti gli altri autoveicoli speciali non adibiti al trasporto di cose e che, a giudizio del Ministero dei trasporti - Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, siano da considerarsi esclusivamente quali mezzi d'opera;

e) gli autofurgoni destinati al trasporto di salme;

f) gli autoveicoli adibiti al servizio pubblico di linea per trasporto di viaggiatori, autorizzati anche al trasporto di effetti postali, pacchi agricoli e merci a collettame, in servizio di collegamento con le ferrovie e tramvie e, ove questo manchi, al trasporto dei bagagli e pacchi agricoli;

g) le autovetture e le motocarrozzette destinate ad uso privato per trasporto di persone, allorché trasportino occasionalmente cose per uso esclusivo del proprietario;

h) gli autoveicoli per trasporto promiscuo di persone e cose dotati della particolare carta di circolazione, aventi una portata massima, ivi indicata, non superiore ai 5 quintali, utilizzati per il trasporto di cose per uso esclusivo del proprietario, purché siano muniti del contrassegno speciale.

(15) Si tratta di trasporti che avvengono mediante un unico veicolo, di partite di peso inferiore a 5 tonnellate, anche della stessa natura merceologica, commissionate da diversi mittenti, **accompagnati da idonea documentazione comprovante la tipologia del trasporto effettuato**. Se manca detta documentazione, anche di tipo commerciale, non opera l'esenzione.

(16) Quando il trasporto viene affidato da un vettore ad un sub-vettore, il vettore assume la veste di committente per il trasporto affidato e quindi dovrà redigere una nuova scheda di trasporto, non potendo modificare quella redatta dal committente principale.

(17) Secondo le indicazioni del Ministero. Ove si tratti di documenti spediti con mezzi elettronici al vettore, devono essere rispettate le disposizioni relative alla posta certificata o al DPR n. 445/00. Comunque, nel caso in cui venga esibita una copia della scheda di trasporto, sulla stessa dovrà essere annotata dagli agenti la data, l'ora del controllo, le generalità di chi lo ha effettuato e la sottoscrizione di tali dati.

(18) Avente il medesimo contenuto del modello allegato al d.m. 30 giugno 2009, n. 554.

(19) Nei casi in cui il committente non sia in grado di indicare il proprietario della merce prima dell'avvio del trasporto, è tenuto a specificarlo nell'apposita casella contenuta nel modello allegato (nello spazio destinato ad "*eventuali dichiarazioni*"), fornendone la motivazione, anche ai fini degli accertamenti da parte degli organi di controllo.

(20) Cioè di che tipo di merce si tratta avendo cura di specificare, le sue caratteristiche merceologiche (es. sabbia, mattoni, legname, ecc.) e, se confezionata, le caratteristiche degli imballaggi ed il loro contenuto (es. fusti di acido, bottiglie di acqua minerale, ecc..)

(21) Secondo il Ministero deve essere indicata la quantità, se trattasi di merce confezionata o in colli o altri imballaggi aventi un'indicazione standardizzata del peso di ciascun pezzo ovvero, in alternativa, il peso complessivo della merce trasportata espresso in kg.

(22) Si può ritenere competente il Giudice di pace in luogo del Tribunale, solo se si considera il fermo del veicolo non come sanzione amministrativa, ma come provvedimento di natura cautelare finalizzato alla produzione della documentazione richiesta. Ove si ritenesse una vera e propria sanzione, sarebbe competente il Tribunale civile ai sensi dell'articolo 22-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689.

(23) Il modello non è vincolante nella forma, nei colori, nelle dimensioni, etc., ma solo nel contenuto, per cui sono ammesse elaborazioni grafiche di qualsiasi tipo, a patto che siano riportati i dati indicati nel decreto.