

Prot. 955/2026

AL PARLAMENTO EUROPEO
COMMISSIONE PER LE PETIZIONI – PETI
European Parliament
Chair of the Committee on Petitions c/o PETI Secretariat
Rue Wiertz 60 - 1047 Brussels
BELGIUM

ALL'ONOREVOLE CHIARA GEMMA
Membro del Parlamento Europeo
Sostituto della Commissione per le petizioni - PETI
European Parliament
Bât. SOPHIE SCHOLL 03U005
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

Anticipata mezzo mail: chiara.gemma@europarl.europa.eu

PETIZIONE AI SENSI DELL'ART. 227 DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO
DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'ART. 44 DELLA CARTA DEI DIRITTI
FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

OGGETTO: Trasparenza amministrativa, accesso alle informazioni pubbliche e possibilità per le organizzazioni della società civile di esercitare un controllo effettivo sull'attività delle autorità nazionali in materia di sicurezza stradale e controllo elettronico della velocità. Segnalazione concernente la progressiva qualificazione come massive, seriali o reiterate delle richieste di accesso formulate da ALTVELOX e richiesta di valutazione della relativa rilevanza nell'ambito delle politiche dell'Unione europea in materia di sicurezza stradale, partecipazione civica, trasparenza e controllo pubblico dell'attività amministrativa.

PETIZIONARIO

ALTVELOX – Associazione Nazionale Tutela Utenti della Strada, C.F. 93064060259,
con sede legale in Roma, Via degli Uffici del Vicario n. 43, rappresentata dal Presidente

pro tempore Gianantonio Sottile Cervini, domicilio digitale presso la PEC altvelox@legalmail.it, indirizzo mail presidenza@altvelox.it, nell'ambito delle proprie finalità statutarie svolge attività di tutela degli utenti della strada e di controllo civico sull'operato delle amministrazioni pubbliche competenti in materia di circolazione e sicurezza stradale e, per tali ragioni, sottopone alla Commissione per le petizioni del Parlamento europeo la seguente questione.

1. LEGITTIMAZIONE DEL PETIZIONARIO E INTERESSE DIRETTO ALLA QUESTIONE SOTTOPOSTA AL PARLAMENTO EUROPEO

La legittimazione alla presentazione della presente petizione trova diretto fondamento nell'art. 227 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nell'art. 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, disposizioni che riconoscono il diritto di rivolgersi al Parlamento europeo ai cittadini dell'Unione e ai soggetti stabiliti nel territorio di uno Stato membro quando la questione prospettata rientri nei campi di attività dell'Unione e li riguardi direttamente. Il medesimo principio è recepito dall'art. 232 del Regolamento del Parlamento europeo, che disciplina specificamente il diritto di petizione.

Nel caso in esame il requisito dell'interesse diretto non deriva da una generica volontà di sottoporre al Parlamento europeo una problematica concernente il funzionamento dell'amministrazione italiana, ma dalla circostanza che ALTVELOX – Associazione Nazionale Tutela Utenti della Strada è il soggetto che ha concretamente esercitato, in modo continuativo, attività di controllo civico in materia di sicurezza stradale e che è destinatario diretto della prassi amministrativa oggetto della presente petizione. Le richieste di accesso, le successive istanze di riesame e i provvedimenti nei quali vengono richiamati il numero, la frequenza, la serialità o la presunta massività delle domande riguardano infatti direttamente l'Associazione e incidono concretamente sulla possibilità della stessa di proseguire la propria attività di acquisizione, verifica e diffusione delle informazioni relative all'esercizio delle funzioni pubbliche nel settore della circolazione e della sicurezza stradale.

Non si è pertanto in presenza di una petizione formulata nell'interesse astratto della generalità dei cittadini o di una mera *actio popularis* diretta a contestare in termini generici il funzionamento della pubblica amministrazione italiana. ALTVELOX è parte sostanziale dei procedimenti amministrativi dai quali trae origine la questione sottoposta alla Commissione PETI, avendo presentato le istanze, ricevuto i relativi dinieghi o riscontri parziali, promosso i procedimenti di riesame e subito direttamente gli effetti della progressiva considerazione quantitativa delle proprie richieste quale elemento utilizzato nella valutazione delle domande successive.

La connessione tra la prassi denunciata e l'attività dell'Associazione è quindi immediata. La possibilità di acquisire documentazione relativa ai procedimenti attraverso i quali vengono individuate le strade sottoposte a controllo, installati e utilizzati dispositivi automatici di rilevazione, valutati i dati di incidentalità, classificati i tratti viari e adottate misure amministrative aventi incidenza sulla sicurezza della circolazione costituisce uno degli strumenti attraverso i quali ALTVELOX può verificare l'operato delle amministrazioni competenti e rendere conoscibili agli utenti della strada le risultanze della propria attività.

La limitazione concreta di tale possibilità non produce quindi effetti esclusivamente teorici o indiretti, ma incide sull'esercizio stesso delle finalità perseguite dall'Associazione, poiché l'impossibilità di ottenere la documentazione amministrativa necessaria impedisce o rende considerevolmente più onerosa la verifica dei presupposti sui quali le autorità pubbliche fondano le proprie decisioni in materia di sicurezza stradale.

L'interesse diretto risulta ulteriormente rafforzato dalla natura della contestazione proposta. La presente petizione non riguarda infatti soltanto uno o più dinieghi documentali considerati isolatamente, ma la progressiva formazione di una prassi nella quale il numero delle richieste precedentemente formulate da ALTVELOX viene richiamato nei successivi procedimenti e utilizzato quale elemento valutativo dell'attività dell'Associazione. In altri termini, è precisamente il comportamento procedimentale del soggetto oggi petizionante ad essere oggetto delle valutazioni amministrative contestate, sicché il collegamento tra la prassi denunciata e la sfera giuridica e operativa del petizionante assume carattere diretto e concreto.

Tale circostanza assume particolare rilievo perché le richieste presentate dall'Associazione non costituiscono una serie indistinta di domande sul medesimo oggetto, ma riguardano procedimenti amministrativi, infrastrutture, postazioni di controllo, tratti stradali e obblighi delle amministrazioni spesso differenti. La progressiva contabilizzazione cumulativa delle istanze, anche quando riferite a questioni diverse e ad articolazioni territoriali distinte, è quindi suscettibile di incidere in modo permanente sulle successive possibilità dell'Associazione di esercitare la propria funzione di controllo, trasformando l'attività precedentemente svolta in un elemento potenzialmente utilizzabile per valutare negativamente le future richieste.

Non meno rilevante è la circostanza che una parte delle domande successive e dei riesami sia stata resa necessaria proprio dal mancato ottenimento integrale dei documenti richiesti nelle precedenti procedure. Ne deriva che la prassi denunciata può determinare un effetto cumulativo particolarmente significativo: l'Associazione non ottiene la documentazione, è costretta a presentare ulteriori istanze o riesami per

acquisirla e vede successivamente considerato proprio l'aumento numerico di tali iniziative quale indice della presunta serialità o eccessiva onerosità della propria attività.

L'incidenza diretta sulla posizione del petizionante risulta pertanto duplice, riguardando sia l'accesso ai documenti necessari per l'attività associativa, sia la possibilità futura di continuare a esercitare tale attività senza che la precedente utilizzazione degli strumenti di trasparenza si trasformi progressivamente in una condizione negativa collegata all'identità del richiedente.

Sussiste inoltre una connessione sostanziale tra le finalità perseguite dall'Associazione e il settore materiale interessato dalla petizione. La sicurezza stradale non costituisce materia estranea all'attività dell'Unione, poiché l'art. 91, paragrafo 1, lettera c), TFUE contempla espressamente l'adozione di misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti e l'Unione ha sviluppato nel tempo un articolato quadro normativo e strategico concernente la sicurezza stradale e l'enforcement delle relative prescrizioni. La petizione non pretende di trasformare tale competenza in una disciplina europea generale dell'accesso ai documenti nazionali, ma sottopone al Parlamento una questione concernente l'effettiva capacità della società civile di acquisire e verificare informazioni relative alle modalità con cui le amministrazioni nazionali esercitano funzioni pubbliche in un settore che costituisce oggetto di specifiche politiche dell'Unione.

Per tali ragioni ALTVELOX ritiene che la presente petizione soddisfi il requisito dell'incidenza diretta richiesto dall'art. 227 TFUE, non soltanto perché l'Associazione è materialmente coinvolta nei procedimenti amministrativi descritti, ma perché la prassi contestata è suscettibile di incidere stabilmente sulla sua capacità di continuare a esercitare una funzione di controllo civico e di informazione nel settore della sicurezza stradale.

Petizionari: Gianantonio Sottile Cervini, nella qualità di cittadino dell'Unione europea residente in [REDACTED] e Presidente pro tempore di ALTVELOX - Associazione Nazionale Tutela Utenti della Strada, nonché ALTVELOX – Associazione Nazionale Tutela Utenti della Strada, con sede in Roma, via degli Uffici del Vicario n.43.

2. PREMESSA E OGGETTO DELLA PETIZIONE

La presente petizione non è finalizzata a ottenere dal Parlamento europeo l'annullamento o la riforma di singoli provvedimenti amministrativi adottati dalle autorità italiane, né intende attribuire alla Commissione per le petizioni una funzione sostitutiva rispetto ai rimedi amministrativi e giurisdizionali previsti dall'ordinamento nazionale in materia di accesso ai documenti, poiché la questione che ALTVELOX

sottopone all'attenzione delle istituzioni europee presenta natura più ampia e riguarda la concreta possibilità per un'organizzazione della società civile di esercitare in modo continuativo e sostenibile un'attività di controllo documentale su un settore, quello della sicurezza stradale e dell'enforcement delle relative norme, che costituisce anche oggetto di specifiche politiche dell'Unione europea.

Nel corso della propria attività associativa ALTVELOX ha presentato a Prefetture, articolazioni della Polizia Stradale e altre amministrazioni italiane numerose richieste di accesso aventi ad oggetto procedimenti tra loro differenti, ma riconducibili alla comune materia della sicurezza della circolazione e dell'esercizio delle funzioni pubbliche connesse al controllo stradale. Le richieste hanno riguardato, tra l'altro, decreti prefettizi relativi all'individuazione delle strade sulle quali è consentito il controllo remoto della velocità, atti e documenti istruttori, classificazione delle strade, dati sull'incidentalità, presupposti tecnici e amministrativi per l'installazione e l'utilizzo delle apparecchiature di rilevazione, documentazione relativa alla segnaletica e alla pianificazione del traffico, nonché altri atti detenuti dalle amministrazioni competenti e ritenuti necessari per verificare il rispetto delle condizioni previste dall'ordinamento.

Un esempio consente di comprendere con immediatezza la portata concreta della questione. Quando un Prefetto adotta un provvedimento che consente l'utilizzo di sistemi automatici di rilevazione della velocità su un determinato tratto stradale senza contestazione immediata della violazione, tale decisione interviene in un ambito che, nell'ordinamento italiano, costituisce deroga al principio generale della contestazione immediata e presuppone quindi una specifica attività istruttoria. Nell'ambito di tale istruttoria assumono rilievo, tra gli altri elementi, la classificazione e le caratteristiche della strada, le condizioni del tratto interessato, i dati relativi all'incidentalità, le valutazioni e le verifiche degli organi di Polizia Stradale, nonché gli ulteriori presupposti tecnici e amministrativi posti a fondamento dell'autorizzazione. Se il provvedimento finale viene reso conoscibile, ma l'Amministrazione non consente l'accesso ai documenti istruttori che ne costituiscono il presupposto, il controllo della società civile rimane inevitabilmente incompleto, poiché è possibile conoscere che l'autorizzazione è stata rilasciata, ma non verificare se le condizioni richieste per la sua adozione siano state effettivamente accertate, quali dati siano stati utilizzati, quali valutazioni siano state espresse dagli organi competenti e se la situazione concreta del tratto stradale corrisponda effettivamente a quella rappresentata nel procedimento amministrativo.

Lo stesso problema si manifesta, ad esempio, quando l'installazione o l'utilizzo di un dispositivo viene giustificato facendo riferimento alla particolare pericolosità di un tratto viario o alla presenza di un determinato livello di incidentalità. Se vengono negati o non integralmente messi a disposizione i dati sugli incidenti, le relazioni tecniche, gli atti di classificazione della strada o le valutazioni istruttorie richiamate

dall'Amministrazione, il cittadino o l'associazione non sono posti nelle condizioni di verificare se il presupposto dichiarato trovi effettivo riscontro nella documentazione amministrativa. In tal caso l'accesso al solo provvedimento conclusivo non consente un controllo sostanziale, perché viene resa conoscibile la decisione ma non il percorso documentale attraverso il quale l'autorità è giunta ad adottarla.

È precisamente in situazioni di questo tipo che la trasparenza assume una funzione concreta: non quella di consentire una generica acquisizione di documenti, ma quella di rendere verificabili i presupposti dell'azione amministrativa. Se l'Amministrazione può richiamare, per giustificare una misura, verifiche tecniche, dati statistici, caratteristiche della strada o valutazioni della Polizia Stradale, ma tali elementi non vengono poi resi accessibili, il controllo esterno resta necessariamente confinato alla sola affermazione dell'autorità procedente e viene meno la possibilità di confrontare il contenuto del provvedimento con gli atti che avrebbero dovuto giustificarlo.

Tale attività non è pertanto riconducibile a una generica acquisizione indiscriminata di documentazione amministrativa, ma costituisce lo strumento attraverso il quale l'Associazione ricostruisce i presupposti delle decisioni pubbliche, verifica la corrispondenza tra quanto dichiarato dalle amministrazioni e gli atti effettivamente detenuti, tutela gli utenti della strada e contribuisce al dibattito pubblico sulle modalità attraverso le quali vengono organizzati i sistemi di controllo e di prevenzione nel settore della sicurezza stradale.

Proprio la continuità di questa attività ha tuttavia determinato, nel corso del tempo, una situazione che ALTVELOX ritiene meritevole di approfondimento anche a livello europeo, poiché dalla documentazione raccolta emerge una progressiva valorizzazione, da parte di alcune articolazioni territoriali dell'Amministrazione italiana e successivamente nell'ambito dei procedimenti di riesame demandati al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno, non soltanto del contenuto delle singole domande, ma anche del numero complessivo, della frequenza e della reiterazione delle richieste provenienti dall'Associazione.

Nei provvedimenti esaminati vengono infatti progressivamente richiamate espressioni quali richieste “massive”, “seriali” e “reiterate” e, in alcuni procedimenti, vengono recepite valutazioni delle strutture amministrative interessate che definiscono le istanze come apparentemente “vessatorie”, “pretestuose” o riconducibili a un asserito “intento emulativo”. Nel settembre 2026 il RPCT del Ministero dell'Interno è giunto inoltre a contabilizzare dapprima diciannove e successivamente venti richieste di riesame riconducibili ad ALTVELOX, includendo nel computo procedimenti riguardanti anche Prefetture e articolazioni territoriali differenti.

È precisamente tale evoluzione, considerata nella sua dimensione complessiva e non quale sommatoria di singoli dinieghi, che viene sottoposta all'attenzione della Commissione per le petizioni.

3. LA PLURALITÀ DELLE RICHIESTE E LA NECESSITÀ DI VALUTARNE IL CONTENUTO CONCRETO

ALTVELOX non intende sostenere che l'accesso ai documenti amministrativi possa essere esercitato senza alcun limite quantitativo o organizzativo, né contesta che una richiesta realmente sproporzionata, manifestamente irragionevole o tale da determinare una compromissione concreta del regolare funzionamento dell'Amministrazione possa essere sottoposta alle limitazioni consentite dall'ordinamento nazionale. La questione sollevata è diversa e riguarda il rischio che il dato quantitativo, progressivamente accumulatosi nel tempo, venga utilizzato come elemento negativo autonomo nei confronti del medesimo soggetto richiedente senza distinguere adeguatamente il contenuto, l'origine e la concreta diversità dei procedimenti interessati.

Le istanze presentate da ALTVELOX non riguardano necessariamente lo stesso procedimento, la stessa postazione di controllo, lo stesso tratto stradale o gli stessi documenti. Anche quando numerose richieste vengono rivolte alla medesima Prefettura, esse possono riferirsi a differenti procedimenti amministrativi, diversi dispositivi di rilevazione, distinti tratti viari, differenti dati sull'incidentalità o specifici obblighi amministrativi connessi alla classificazione delle strade, alla pianificazione, alla segnaletica e alla sicurezza della circolazione.

La circostanza che il mittente sia lo stesso non consente pertanto di assimilare automaticamente le domande, poiché ciò che deve essere valutato è anzitutto il loro oggetto concreto e l'effettivo carico prodotto sulla struttura amministrativa competente, distinguendo le richieste realmente coincidenti da quelle che, pur provenendo dallo stesso soggetto, riguardano questioni giuridiche, territoriali e procedurali differenti.

A questo profilo se ne aggiunge un altro, particolarmente rilevante nella vicenda sottoposta all'attenzione del Parlamento europeo, poiché una parte delle successive istanze, dei solleciti, delle integrazioni e delle richieste di riesame è stata determinata proprio dal mancato ottenimento dei documenti inizialmente richiesti, da ostensioni soltanto parziali oppure da risposte che non consentivano di comprendere se determinati atti fossero effettivamente detenuti, non esistessero, fossero custoditi da altra struttura amministrativa oppure fossero considerati sottratti all'accesso.

In una simile situazione può determinarsi un meccanismo circolare suscettibile di incidere sull'effettività della trasparenza, perché il richiedente formula una domanda,

non ottiene integralmente il documento, è costretto a precisare l'istanza, sollecitare l'Amministrazione o utilizzare il rimedio del riesame e vede successivamente aumentare proprio a causa di tali iniziative il numero complessivo delle richieste a lui imputate, numero che può poi essere utilizzato per rappresentare la sua attività come seriale, reiterata o eccessivamente onerosa.

La questione non riguarda quindi soltanto quante richieste siano state presentate, ma anche perché esse siano state presentate, quali documenti siano stati effettivamente consegnati alla prima domanda, quali siano stati ottenuti soltanto successivamente, quali siano rimasti non accessibili e quante nuove iniziative siano state rese necessarie dall'incompletezza delle precedenti risposte. La mancata ricostruzione di tale sequenza causale rischia infatti di trasformare l'esercizio continuativo di un diritto di conoscenza in un elemento utilizzato, nel tempo, per limitarne l'esercizio futuro.

4. IL RIESAME AMMINISTRATIVO E L'EFFETTIVITÀ DEL CONTROLLO DI SECONDO LIVELLO

L'ordinamento italiano disciplina l'accesso civico generalizzato attraverso il d.lgs. n. 33/2013 e prevede, in caso di diniego totale o parziale oppure di mancata risposta, la possibilità di richiedere il riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, al quale l'art. 5, comma 7, attribuisce il compito di decidere mediante provvedimento motivato.

Dall'esame dei procedimenti raccolti da ALTVELOX non emerge l'assenza assoluta di attività istruttoria da parte del RPCT del Ministero dell'Interno, poiché in numerosi casi le Prefetture e le articolazioni della Polizia Stradale competenti sono state interpellate e sono state richieste loro osservazioni o integrazioni. La criticità prospettata riguarda piuttosto l'effettività del controllo successivamente esercitato sulle valutazioni formulate dall'ufficio che aveva già negato o limitato l'accesso.

Nei provvedimenti esaminati ricorre infatti con significativa frequenza una modalità procedimentale nella quale la struttura che ha adottato il diniego viene interpellata, le sue osservazioni vengono ampiamente riprodotte o richiamate nella decisione conclusiva e il RPCT conclude considerando le motivazioni dell'ufficio conformi alla normativa, agli orientamenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e alla giurisprudenza. Non sempre emerge con altrettanta evidenza, dalla motivazione finale, una autonoma controverifica analitica rispetto alla concreta esistenza dei singoli documenti, alla loro effettiva detenzione, all'applicabilità delle specifiche cause di esclusione, alla possibilità di consentire un accesso parziale con oscuramento selettivo di eventuali informazioni protette oppure alla possibilità di ricorrere al differimento anziché al diniego integrale.

La questione diviene ancora più significativa quando le decisioni precedentemente adottate dallo stesso RPCT vengono successivamente richiamate come precedenti interni rispetto a domande formulate nei confronti di differenti amministrazioni territoriali, poiché in tal modo sussiste il rischio che l'esame della singola richiesta venga progressivamente condizionato non soltanto dal suo specifico contenuto, ma dalla complessiva storia procedimentale del soggetto richiedente.

Il quadro assume ulteriore rilievo alla luce delle decisioni adottate dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nei procedimenti nn. 3.36/2025, 3.140/2026 e 3.143/2026, nei quali la Commissione si è pronunciata in senso favorevole alle ragioni ostensive prospettate da ALTVELOX. Pur trattandosi di procedimenti riconducibili alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla legge n. 241/1990 e, pertanto, distinti dal riesame previsto dall'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 33/2013, tali decisioni costituiscono un elemento oggettivo che non può essere ignorato nella ricostruzione complessiva della vicenda.

Esse dimostrano, infatti, che le iniziative dell'Associazione non possono essere valutate esclusivamente attraverso il dato quantitativo della loro frequenza o reiterazione, poiché in più occasioni un organo amministrativo di garanzia, diverso dall'Amministrazione che aveva negato l'accesso, ha ritenuto meritevoli di accoglimento le pretese conoscitive formulate da ALTVELOX. Il dato è particolarmente significativo perché evidenzia come la necessità di ricorrere ripetutamente a strumenti di riesame non costituisca necessariamente indice di abuso dell'accesso, potendo invece derivare dall'esistenza di controversie reali sulla corretta applicazione della disciplina ostensiva e dalla successiva necessità di ottenere, attraverso un controllo amministrativo indipendente rispetto all'ufficio che ha opposto il diniego, una verifica effettiva della domanda.

La circostanza assume inoltre rilievo rispetto alla progressiva qualificazione delle richieste dell'Associazione come seriali, massive, pretestuose o emulative. Se alcune delle iniziative intraprese da ALTVELOX hanno già trovato accoglimento presso la Commissione per l'accesso, il mero numero dei procedimenti promossi non può essere utilizzato come elemento sufficiente per inferire una finalità abusiva o meramente defatigatoria, poiché una parte di tale attività ha condotto a decisioni favorevoli proprio in sede di riesame amministrativo.

Il confronto tra i diversi sistemi di tutela evidenzia, pertanto, la necessità che anche il riesame affidato al RPCT conservi una reale autonomia valutativa rispetto all'ufficio che ha adottato il diniego, soprattutto quando il richiedente deduca elementi documentali specifici e prospetti l'esistenza di atti non consegnati. La questione sottoposta al Parlamento europeo non consiste nel chiedere di sovrapporre le competenze della Commissione per l'accesso a quelle del RPCT, ma nel rilevare che

l'esperienza concreta di ALTVELOX dimostra come un controllo amministrativo effettivamente distinto dall'amministrazione resistente possa, in determinati procedimenti, condurre a risultati differenti e riconoscere la fondatezza dell'interesse conoscitivo esercitato dall'Associazione.

ALTVELOX non sostiene che la motivazione per *relationem* sia, in quanto tale, incompatibile con l'ordinamento, né chiede al Parlamento europeo di pronunciarsi sulla legittimità dei singoli provvedimenti, ma rappresenta una questione più generale concernente l'effettività di un sistema nel quale il soggetto che esercita continuativamente una funzione di controllo civico rischia di vedere progressivamente consolidate, nei suoi confronti, valutazioni formulate nei procedimenti precedenti e successivamente trasferite a fattispecie amministrative diverse.

5. INCIDENZA CONCRETA SULL'ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE

La questione assume un rilievo concreto anche sotto il profilo dell'effettività dei rimedi disponibili, poiché ALTVELOX opera quale associazione e non dispone delle risorse economiche e professionali necessarie per instaurare sistematicamente un procedimento giurisdizionale davanti al giudice amministrativo italiano contro ogni singolo diniego di accesso proveniente dalle numerose Prefetture e articolazioni della Polizia Stradale interessate dalla propria attività.

Il sistema nazionale prevede certamente la possibilità di adire il giudice amministrativo, ma ogni giudizio comporta attività difensiva, costi importanti e impiego di risorse che, quando i procedimenti interessati sono numerosi e territorialmente distribuiti, rendono materialmente difficile trasformare il ricorso giurisdizionale nel rimedio ordinario attraverso il quale ottenere ogni documento non consegnato in sede amministrativa.

Qualora il procedimento di accesso si concluda con un diniego, il successivo riesame amministrativo confermi normalmente la posizione dell'ufficio che lo ha adottato e l'unico strumento realmente idoneo a ottenere una verifica indipendente divenga il ricorso giurisdizionale per ciascun procedimento, l'effettività del diritto alla conoscenza finisce inevitabilmente per essere condizionata anche dalla capacità economica del soggetto richiedente di sostenere una pluralità di contenziosi.

Una simile dinamica assume particolare rilievo quando interessa un'organizzazione della società civile che, per le proprie finalità, esercita in modo continuativo un controllo su uno specifico settore di interesse pubblico, perché il tempo e le risorse impiegati per individuare i documenti, formulare le istanze, rispondere alle eccezioni, predisporre solleciti, presentare riesami e, infine, eventualmente promuovere un

giudizio possono produrre un effetto obiettivamente dissuasivo rispetto alla prosecuzione dell'attività di controllo.

Il rischio che ALTVELOX sottopone all'attenzione del Parlamento europeo è quindi quello di una trasparenza formalmente accessibile, perché l'ordinamento consente di presentare istanze e riesami, ma concretamente sempre più difficile da esercitare quando il richiedente svolge tale attività in modo sistematico e continuativo e il numero stesso delle iniziative amministrative viene progressivamente assunto come elemento rilevante nelle decisioni successive.

6. RILEVANZA DELLA QUESTIONE NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

ALTVELOX è consapevole che il diritto di accesso ai documenti detenuti dalle amministrazioni nazionali non è oggetto di una disciplina generale integralmente armonizzata a livello dell'Unione europea e che le disposizioni italiane contenute nel d.lgs. n. 33/2013 devono essere applicate dalle autorità e dai giudici nazionali competenti. Proprio per tale ragione la presente petizione non prospetta una automatica violazione del diritto dell'Unione per il solo fatto che singoli documenti siano stati negati, ma chiede al Parlamento europeo di valutare la dimensione sistemica della vicenda e la sua eventuale incidenza su un settore che rientra espressamente tra le politiche dell'Unione.

L'art. 91, paragrafo 1, lettera c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attribuisce infatti al Parlamento europeo e al Consiglio il compito di adottare, nell'ambito della politica comune dei trasporti, misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti, mentre negli anni l'Unione ha sviluppato una politica specifica in materia di sicurezza stradale nella quale il rispetto dei limiti di velocità e l'enforcement delle relative violazioni costituiscono componenti rilevanti.

In tale quadro si colloca anche la direttiva (UE) 2015/413, come modificata dalla direttiva (UE) 2024/3237, diretta ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni e l'esecuzione delle sanzioni relative alle infrazioni in materia di sicurezza stradale e finalizzata espressamente ad assicurare un elevato livello di protezione degli utenti della strada nell'Unione. La disciplina comprende, tra le infrazioni considerate, quelle relative al superamento dei limiti di velocità e dimostra come la materia dell'enforcement stradale non costituisca un settore totalmente estraneo all'attività normativa e alle finalità perseguite dall'Unione.

La presente petizione non intende desumere da tale normativa un generale diritto europeo di accesso a qualsiasi documento detenuto dalle Prefetture italiane, poiché una

simile conclusione eccederebbe l'ambito della disciplina richiamata. Si rappresenta tuttavia che, quando un'organizzazione della società civile svolge attività di controllo sulle modalità attraverso le quali le autorità nazionali organizzano l'enforcement, utilizzano dispositivi automatici, individuano le strade sottoposte a controllo e giustificano tali scelte attraverso dati relativi alla sicurezza e all'incidentalità, l'accessibilità delle informazioni pubbliche diviene uno strumento essenziale affinché il dibattito sulla sicurezza stradale possa essere fondato su dati verificabili e non esclusivamente sulle dichiarazioni delle amministrazioni coinvolte.

La possibilità di conoscere i presupposti amministrativi e tecnici delle misure adottate assume quindi rilievo non perché il Parlamento europeo debba pronunciarsi sulla validità di un singolo decreto prefettizio italiano, ma perché una politica europea che attribuisce rilievo alla sicurezza stradale, all'efficacia dell'enforcement e alla protezione degli utenti può beneficiare di condizioni che consentano alla società civile di esercitare un controllo informato sul modo in cui tali obiettivi vengono concretamente perseguiti a livello nazionale.

Analoga prudenza deve essere osservata con riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poiché, ai sensi dell'art. 51, le sue disposizioni si applicano agli Stati membri quando essi danno attuazione al diritto dell'Unione. ALTVELOX non chiede pertanto di estendere l'ambito applicativo della Carta oltre i limiti stabiliti dai Trattati, ma sottopone alla Commissione PETI e, ove ritenuto opportuno, alla Commissione europea la valutazione circa l'esistenza, nei procedimenti documentati o nelle relative materie, di profili nei quali l'azione delle autorità nazionali intersechi concretamente l'attuazione del diritto dell'Unione.

L'art. 227 TFUE consente del resto a ogni persona giuridica avente sede sociale in uno Stato membro di presentare al Parlamento europeo una petizione su una materia che rientri nei campi di attività dell'Unione e che la riguardi direttamente, mentre l'art. 44 della Carta riconosce corrispondentemente il diritto di petizione. ALTVELOX ritiene che la propria posizione risponda a tali presupposti in quanto la vicenda riguarda direttamente l'attività associativa svolta e viene sottoposta al Parlamento non come controversia individuale nazionale, ma quale questione connessa alla possibilità della società civile di esercitare un controllo effettivo in un settore nel quale l'Unione svolge una propria politica e ha adottato specifiche misure normative.

7. DOCUMENTAZIONE DISPONIBILE E PROCEDIMENTO AVVIATO IN ITALIA

La documentazione che ALTVELOX allega alla presente petizione costituisce soltanto una parte del complessivo rapporto procedimentale intercorso con il Ministero

dell'Interno e con le sue articolazioni territoriali e non comprende tutte le istanze di accesso, tutti i solleciti, tutti i procedimenti di riesame e tutte le risposte ricevute nel corso dell'attività associativa.

I documenti selezionati sono stati individuati perché consentono di rappresentare con sufficiente immediatezza l'evoluzione della prassi segnalata, mentre gli stessi provvedimenti più recenti del RPCT del Ministero dell'Interno fanno riferimento a un numero complessivo di riesami superiore rispetto a quelli materialmente prodotti nel dossier.

ALTVELOX ha pertanto sottoposto la questione anche all'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana, chiedendo che, nell'ambito delle relative competenze, venga acquisito direttamente dal Ministero dell'Interno l'intero complesso delle istanze e dei fascicoli riferibili all'Associazione, comprese le note istruttorie, le interlocuzioni con le Prefetture e con le articolazioni della Polizia Stradale, i provvedimenti conclusivi e i dati contenuti nel Registro degli accessi, affinché possa essere verificato non soltanto il numero astratto delle richieste, ma anche il loro concreto oggetto, la diversità dei procedimenti, l'esito di ciascuna domanda e l'eventuale necessità di reiterare le istanze a causa della mancata o incompleta consegna dei documenti.

La scelta di rivolgersi anche al Parlamento europeo non è pertanto sostitutiva degli strumenti previsti nell'ordinamento nazionale, ma risponde all'esigenza di rappresentare alle istituzioni dell'Unione una possibile criticità sistemica che, per le ragioni esposte, può assumere rilievo rispetto alla partecipazione della società civile al controllo delle politiche pubbliche in materia di sicurezza stradale.

8. RICHIESTE ALLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

Alla luce delle circostanze rappresentate, ALTVELOX chiede alla Commissione per le petizioni del Parlamento europeo di valutare la ricevibilità della presente petizione ai sensi dell'art. 227 TFUE, tenendo conto del fatto che essa riguarda direttamente l'attività dell'Associazione e investe profili connessi alla sicurezza stradale e all'enforcement, materie rispetto alle quali l'Unione esercita competenze e sviluppa proprie politiche.

Qualora la petizione venga dichiarata ricevibile, si chiede che essa venga mantenuta aperta per il tempo necessario agli approfondimenti ritenuti opportuni e che venga valutata la possibilità di richiedere alla Commissione europea un esame della questione, al fine di verificare se le prassi rappresentate possano assumere rilievo rispetto agli obiettivi e alle politiche dell'Unione in materia di sicurezza stradale, partecipazione

della società civile, accessibilità delle informazioni e controllo pubblico dell'attività amministrativa nei settori interessati dal diritto europeo.

Si chiede inoltre che possano essere richiesti alle autorità italiane competenti, e in particolare al Ministero dell'Interno e all'Autorità Nazionale Anticorruzione, chiarimenti circa le modalità attraverso le quali vengono gestite le richieste di accesso e i relativi procedimenti di riesame quando provengono da organizzazioni che esercitano continuativamente attività di controllo in materia di sicurezza stradale, con particolare riferimento ai criteri utilizzati per qualificare le domande come massive o reiterate, alla considerazione cumulativa di richieste rivolte a strutture territoriali differenti e agli strumenti utilizzati per distinguere istanze effettivamente sovrapponibili da domande relative a procedimenti e obblighi amministrativi diversi.

ALTVELOX chiede altresì che venga approfondito se, prima di opporre l'eccessiva onerosità di una pluralità di istanze, vengano concretamente sperimentate forme di interlocuzione con il richiedente idonee a delimitare l'oggetto delle domande, individuare i documenti immediatamente disponibili, programmare eventuali ostensioni progressive o comunque contemperare l'interesse conoscitivo con le esigenze organizzative dell'Amministrazione, evitando che il semplice numero storico delle richieste si trasformi in una condizione soggettiva negativa destinata a incidere sulle domande successive.

Si chiede infine che la Commissione PETI valuti, nell'ambito delle proprie prerogative, l'opportunità di trasmettere la presente petizione alla Commissione per i trasporti e il turismo e agli altri organi parlamentari eventualmente competenti per i profili della sicurezza stradale, della partecipazione della società civile e dei diritti fondamentali, nonché di verificare se la vicenda evidenzia l'esigenza di ulteriori iniziative o orientamenti europei diretti a garantire che le organizzazioni della società civile impegnate in attività di interesse pubblico possano accedere alle informazioni necessarie all'esercizio della propria funzione di controllo senza che la continuità della loro attività divenga, di per sé, motivo per restringerne progressivamente l'accesso.

Qualora la Commissione ritenga di iscrivere la petizione all'ordine del giorno di una propria riunione, ALTVELOX manifesta sin d'ora la disponibilità a illustrare direttamente la successione dei procedimenti, la documentazione acquisita, le istanze rimaste prive di completa ostensione e le ragioni per le quali ritiene che la questione presenti carattere sistemico e non possa essere adeguatamente rappresentata mediante il solo dato numerico delle richieste presentate.

9. CONCLUSIONI

La questione sottoposta al Parlamento europeo non riguarda, in definitiva, la pretesa di riconoscere a un'associazione un diritto illimitato a ottenere qualsiasi documento, né l'intenzione di sottrarre le amministrazioni pubbliche alle esigenze di buon andamento e sostenibilità organizzativa che devono necessariamente accompagnare l'esercizio dell'accesso, ma riguarda la necessità che tali esigenze siano valutate sulla base di elementi concreti e non si trasformino progressivamente in una presunzione negativa collegata alla continuità dell'attività svolta dal medesimo soggetto.

Una società civile effettivamente in grado di controllare l'azione amministrativa deve poter acquisire documenti, confrontare le dichiarazioni delle autorità con gli atti che ne costituiscono il presupposto, analizzare i dati e rendere pubbliche le proprie valutazioni, soprattutto quando l'attività amministrativa interessa un settore quale la sicurezza stradale, nel quale le decisioni assunte incidono quotidianamente su un numero elevatissimo di cittadini e nel quale l'Unione europea persegue direttamente obiettivi di riduzione della mortalità e di miglioramento della sicurezza dei trasporti.

Quando un'associazione formula istanze riguardanti procedimenti differenti, non ottiene integralmente la documentazione richiesta, presenta conseguentemente solleciti e riesami e vede successivamente utilizzato proprio il numero delle iniziative così generate come elemento per rappresentare la propria attività quale seriale, reiterata o eccessivamente onerosa, sorge una questione che merita di essere esaminata non soltanto sotto il profilo formale dell'esistenza di un rimedio nazionale, ma anche sotto quello sostanziale dell'effettiva possibilità per le organizzazioni della società civile di continuare a svolgere la propria funzione di controllo.

Per tali ragioni ALTVELOX chiede alla Commissione per le petizioni del Parlamento europeo di esaminare la presente petizione, acquisire, ove ritenuto necessario, informazioni dalle autorità italiane e dalla Commissione europea, mantenere aperta la procedura durante gli approfondimenti e valutare, nell'ambito delle competenze dell'Unione, le iniziative istituzionali ritenute più idonee a chiarire se la prassi rappresentata sia compatibile con l'esigenza di assicurare un controllo pubblico effettivo, proporzionato e non discriminatorio sulle politiche e sulle attività amministrative concernenti la sicurezza stradale.

Roma, 23 settembre 2026

ALTVELOX - Associazione Nazionale Tutela Utenti della Strada

Il Presidente pro tempore - Gianantonio Sottile Cervini

