



Prot. n.
Da citare nella risposta

Data

Oggetto: richiesta parere.

Al Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Pistoia
Dott. Tindari Baglione
Piazza del Duomo
51100 - Pistoia

Nel mese di marzo 2004 l'Ufficio Territoriale del Governo di Pistoia ha trasmesso al Comune di Buggiano un parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze in relazione ad un quesito sollevato dalla medesima Prefettura, destinataria di un ricorso presentato da un privato. A quest'ultimo era stato elevato un verbale per un'infrazione al Codice della Strada da agenti non appartenenti alla polizia municipale del Comune sul cui territorio era stata commessa la violazione, bensì ad un altro tra i Comuni del servizio associato al quale partecipa anche Buggiano. Per tale ragione il ricorrente eccepiva l'illegittimità dell'accertamento e la Prefettura, sul parere di quell'Avvocatura, accoglieva le motivazioni dell'impugnativa.

Dal punto di vista generale, si ritiene che la questione possa essere inquadrata come segue.

L'articolo 3 della legge 7 marzo 1986, n. 65, recante "Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale", parla genericamente, di "territorio di competenza" come ambito di esercizio delle funzioni istituzionali degli addetti al servizio di polizia municipale, che, ai sensi dell'art.1, comma 2, della stessa legge può essere gestito anche "nelle forme associative previste dalla legge dello Stato". Tra le funzioni, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 65/86, rientrano le funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza.

La definizione relativa all'estensione territoriale delle funzioni è descritta anche dall'articolo 4, comma 1, della legge della Regione Toscana 9 marzo 1989, n. 17, recante "Norme in materia di Polizia Municipale" nei termini: "il personale addetto al servizio di polizia municipale svolge ordinariamente le proprie funzioni nell'ambito del territorio dell'ente di appartenenza", lasciando intendere, a parere dello scrivente, che "ente",



nella sua generica accezione, possa voler indicare anche il soggetto istituzionale costituito a seguito dell'intesa di più Comuni per la gestione del servizio in forma associata.

In relazione alle funzioni di polizia giudiziaria, l'articolo 57, comma 2 lettera b), del codice di procedura penale, attribuisce la qualifica agli agenti di polizia provinciale e municipale "nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza", secondo la terminologia usata anche dalla normativa regionale surrichiamata.

Infine, l'articolo 12, comma 1 lettera e), del codice della strada affida l'espletamento dei servizi di polizia stradale (che, sia detto per inciso, comprendono, a norma dell'articolo 11, comma 1 lettera a), "la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale"), ai corpi di polizia municipale "nell'ambito del territorio di competenza", tornando ad utilizzare l'espressione più generica adottata dalla legge n. 65 del 1986.

Questo premesso, il citato parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato afferma, senza evidenziare alcuna particolare motivazione, che "l'agente municipale non possa contestare violazioni fuori dell'ambito di operatività (cioè il territorio comunale)" e che gli agenti di polizia municipale "non pare possano recare seco armi fuori dal territorio del comune e la qualifica di agente di p.s. e p.g. costituisce uno status territorialmente limitato".

Questa opinione, ad avviso dello scrivente, non tiene adeguatamente conto, oltre che della lettera delle norme statali e regionali richiamate in relazione al concetto di "territorio di competenza", della necessità di valorizzare al massimo l'autonomia dell'ente locale, principio che ha ispirato la riforma del Titolo V della Costituzione.

Più in particolare, si tratta di rispettare le modalità mediante le quali i comuni si confrontano, dal punto di vista organizzativo, con il principio di adeguatezza, contenuto, insieme a quelli di sussidiarietà e differenziazione, dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione.

Di fatto, è l'intenzione di organizzare un servizio più efficiente e continuo sul territorio che conduce le amministrazioni locali alla decisione di dare vita ad un'associazione di polizia municipale, individuando il livello territoriale adeguato per la gestione associata.

Nella convenzione sottoscritta nel luglio 2002 dai sindaci di Buggiano, Chiesina Uzzanese, Massa e Cozzile, Ponte Buggianese e Uzzano, si può leggere che la medesima "stabilisce le modalità di gestione coordinata del servizio di vigilanza sul territorio dei comuni da parte degli operatori di Polizia urbana dipendenti" dagli stessi (articolo 1, comma 1) e che "per i servizi previsti in convenzione, il territorio di competenza per coloro che svolgono i servizi medesimi, è costituito dall'insieme dei territori dei Comuni



convenzionati” (articolo 1, comma 2). Tra le funzioni oggetto della convenzione vengono citate le attività “di controllo del traffico, di pattugliamento stradale” (articolo 2, comma 2) nell’ambito della funzione di vigilanza con finalità di carattere preventivo. Infine, in relazione al problema delle armi, il personale che effettua i servizi previsti in convenzione e che rivesta la qualifica di agente di pubblica sicurezza è autorizzato, secondo quanto prevede l’articolo 10, comma 1, della convenzione, a portarle “al di fuori del territorio del comune da cui dipende, a termini dell’art. 9, comma 2 del D.M. 4 marzo 1987 n. 145”.

Si deve anche segnalare che il parere dell’Avvocatura Distrettuale appare in contrasto con lo spirito delle norme che disciplinano il settore, innanzitutto con il quadro emergente dal Capo V del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, teso a stimolare al massimo la costituzione delle forme associative. Ai comuni che vogliono percorrere la strada della collaborazione nell’esercizio di funzioni e servizi, infatti, vengono offerte possibilità di diverso livello e flessibilità (tra le quali la convenzione ed il consorzio).

La Regione Toscana, inoltre, è da anni impegnata, con apposita normativa (legge regionale 16 agosto 2001, n. 40) e con specifici stanziamenti in bilancio, nell’incentivare la nascita di gestioni associate come quella considerata.

L’opinione dell’Avvocatura Distrettuale potrebbe indirettamente scoraggiare la costituzione di tali associazioni, con la conseguenza, nel caso specifico della polizia municipale, che si perderebbe l’occasione per incrementare le attività di controllo del territorio e le finalità di sicurezza a ciò inerenti.

In senso contrario a quanto sostenuto dall’Avvocatura Distrettuale si può richiamare, altresì, un parere reso in data 15 gennaio 2003 dal Dipartimento della Pubblica sicurezza - Ufficio per l’Amministrazione generale del medesimo Ministero, emesso su richiesta dell’Ufficio territoriale del Governo di Pistoia, in riferimento proprio alla convenzione sottoscritta dai comuni suddetti.

Secondo il Ministero l’espressione “territorio di competenza” usata dall’articolo 3 della legge n. 65 del 1986 deve essere riferita, nel caso di forme associative, all’insieme costituito dal territorio dei comuni associati. In conseguenza di ciò, gli addetti di polizia municipale possono esercitare i servizi loro affidati nell’ambito territoriale delineato dalla convenzione, sia nel caso si tratti di personale assegnato alla forma associativa sia nel caso in cui questo permanga nei ruoli del comune.

In maniera assolutamente identica sulla questione si esprime, in un parere del 30 maggio 2003, anche il Dipartimento per gli Affari interni e territoriali - Direzione centrale per le autonomie del Ministero dell’Interno.



Infine, si può citare la circolare inviata dal Prefetto di Firenze il 2 agosto 2000 ai sindaci della provincia di Firenze in occasione della costituzione dell'associazione dei comuni del Mugello, che sottolinea l'importanza delle esperienze di questo genere.

Poiché il riconoscimento dell'ambito della competenza territoriale rispetto a quello del singolo comune, in dipendenza dell'ampliamento derivato dalla forma associativa disciplinata per legge, riguarda anche le qualifiche inerenti le funzioni di polizia giudiziaria (che derivano automaticamente ex lege in capo agli addetti inquadrati nella struttura di polizia municipale e provinciale), si richiede, a codesto rispettabile Ufficio, un autorevole parere sulla questione descritta, allo scopo di consentire agli operatori di polizia municipale di esercitare le loro funzioni nella massima serenità e nel pieno rispetto delle disposizioni normative per una più efficace azione di controllo sul territorio.

Si richiede, altresì, alla S.V. di voler valutare l'ipotesi di trasmettere la presente anche alla Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Firenze, per poter disporre di un parere valido su tutto il territorio regionale.

Ringraziando per la collaborazione, si porgono distinti saluti.

Il Dirigente
(Dott. Marco Andrea Seniga)