

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6090

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **FILIPPESCHI**

Disposizioni in materia di svolgimento dei servizi associati
di polizia municipale

Presentata il 20 settembre 2005

ONOREVOLI COLLEGHI! — Costituisce esperienza sempre più diffusa da parte dei piccoli comuni lo svolgimento in forma associata di una serie di funzioni e di servizi pubblici che difficilmente gli enti locali di minori dimensioni sarebbero in grado di svolgere da soli in maniera efficiente.

Il processo è ampiamente favorito dalla stessa legislazione amministrativa. L'articolo 30 del testo unico delle leggi sull'ordinanza degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato « testo unico », stabilisce che « 1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni (...). 4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato degli enti partecipanti, ai quali affi-

dare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo ».

L'articolo 31 si occupa dei consorzi e prevede che « Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili ».

L'articolo 32 si occupa delle unioni di comuni e l'articolo 33, nel disciplinare il trasferimento delle funzioni amministrative in favore dei comuni, stabilisce che « Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse (..) Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie (...) ». L'articolo prosegue prevedendo ulte-

riori forme di incentivazione, con il dichiarato scopo di « favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture » ed il « massimo grado di integrazione tra i comuni ».

Tra i servizi e le funzioni gestiti in forma associata vi sono anche quelli propri della polizia municipale. Si tratta di un'esperienza attualmente estremamente diffusa, che già era consentita dalla legge quadro 7 marzo 1986, n. 65, il cui articolo 1 stabilisce tuttora che « I comuni possono gestire il servizio di polizia municipale nelle forme associative previste dalla legge dello Stato ».

Quest'esperienza ha fatto tuttavia sorgere perplessità in ordine alla sua compatibilità con l'esercizio delle funzioni assegnate dalla legge alla polizia municipale, con particolare riferimento alle funzioni di prevenzione e di accertamento delle violazioni al codice della strada e — soprattutto — alle funzioni di polizia giudiziaria. In entrambi i casi si è posto un problema di competenza territoriale e di raccordo tra le forme organizzative del servizio associato e le norme del codice della strada e del codice di procedura penale che delimitano la competenza della polizia municipale per ciò che rispettivamente attiene alle funzioni di polizia stradale e a quelle di polizia giudiziaria.

L'articolo 12 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nell'individuare i soggetti competenti allo svolgimento delle funzioni di polizia stradale, elenca anche i « corpi e servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza ». Si è sostenuto da parte di qualcuno che tale norma implicherebbe una limitazione di competenza al solo ambito territoriale dell'ente locale di appartenenza dell'agente che effettua all'accertamento.

L'articolo 57, comma 2, lettera *b*), del codice di procedura penale, stabilisce che sono agenti di polizia giudiziaria « (...) nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio ». Anche in questo caso si è affermato che la citata

disposizione impedirebbe agli agenti della polizia municipale organizzati in un servizio associato di svolgere legittimamente le funzioni di polizia giudiziaria fuori dal territorio dell'ente locale con il quale è instaurato il rapporto di servizio. In tale senso si è espressa ad esempio la procura della Repubblica presso il tribunale di Pisa (nota del 1° giugno 2001, prot. n. 21 del 2001).

Non si tratta, per la verità, di un orientamento unanime, registrandosi molteplici e autorevoli prese di posizione in senso contrario. Si è così affermato (procura della Repubblica presso il tribunale di Pistoia, nota prot. n. 975/04/nf del 5 giugno 2004), che « se gli agenti di polizia giudiziaria ripetono la loro competenza da quella dell'ente, e se l'ente, in forza dell'autonomia riconosciutagli dalla legge, può allargare l'ambito territoriale dei suoi servizi in modo da gestirli in modo più efficace, come previsto dall'articolo 30 del decreto legislativo n. 267 del 2000, gli agenti della polizia municipale potranno svolgere in pieno le loro funzioni nel territorio di tutti i comuni che hanno aderito alla convenzione. Ogni diversa soluzione frusterebbe la *ratio* stessa dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 267 del 2000 ».

Questa interpretazione è stata condivisa dalla procura della Repubblica presso la corte d'appello di Firenze (nota prot. inf. 7353/04 del 10 settembre 2004). Il procuratore generale, nel richiamare l'orientamento manifestato dal procuratore della Repubblica di Pistoia, osserva « che, nell'ipotesi in considerazione, il limite territoriale coincidente con l'ente di appartenenza, stabilito dall'articolo 57, comma 2, lettera *b*), del codice di procedura penale, è costituito dall'insieme dei territori dei comuni associati. Una diversa interpretazione verrebbe a vanificare la possibilità, prevista dall'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 1986, n. 65 — legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale — dell'esercizio della stessa nelle forme associative previste dalla legge dello Stato, ed a porsi in contrasto con il principio di adeguatezza delle funzioni amministrative

dei comuni previsto dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione».

Tali ultimi orientamenti paiono maggiormente condivisibili, poiché una lettura che confina la competenza territoriale della polizia locale nell'ambito del comune di appartenenza degli agenti, di fatto si risolve in una *interpretatio abrogans* delle norme che consentono lo svolgimento dei servizi associati. Appare allora logico ritenere che le norme sull'organizzazione dei servizi (la legge quadro sulla polizia municipale, la legge regionale, il testo unico e le leggi regionali di attuazione) siano esse stesse attributive di competenza territoriale ed integrino sotto questo profilo sia le disposizioni del codice di procedura penale che quelle del codice della strada. L'articolo 12 di tale codice, peraltro, facendo esclusivamente riferimento al « territorio di competenza », costituisce tipica norma in bianco, la quale in nulla sembra incidere sulla competenza territoriale, limitandosi a richiamare delle regole di competenza contenute altrove.

Dell'avviso appena espresso sembra essere lo stesso Ministero dell'interno, per il quale « l'articolo 3 della legge n. 65 del 1986 fa riferimento al "territorio di competenza" che, nella ipotesi di forme associative, è quello costituito dall'insieme dei territori dei comuni associati o consorziati. Ne consegue che il personale destinato all'espletamento dei servizi di polizia municipale è legittimato ad esercitarli in tutto l'ambito territoriale delimitato dal patto associativo, si tratti di personale appartenente ai ruoli organici dell'ente associativo, ovvero di personale che, pur permanendo incardinato nell'organico dei comuni consorziati o associati, venga distaccato, secondo la disciplina statutaria, presso l'ente delegato all'esercizio delle funzioni » (pareri del 15 gennaio 2003, prot. n. 557/II.17.050.12982.(21) e del 30 maggio 2003, prot. n. 15700/6/1271, Servizio PUEL).

« In linea con la più recente giurisprudenza » — prosegue il Ministero — « non sembra possa trarsi in dubbio la utilizzabilità, agli specifici fini, da parte degli enti locali delle forme associative ex articolo 30 del richiamato decreto legislativo n. 267 del

2000, della convenzione, del consorzio e dell'unione di comuni. Tali forme sono testualmente finalizzate all'esercizio associato delle funzioni comunali senza ulteriori specificazioni, cosicché non sarebbero giustificate limitazioni applicative, peraltro incoerenti con la piena valorizzazione dell'autonomia che ha ispirato le recenti modifiche al titolo V della Costituzione, ed in particolare, con il *favor* per la scelta associativa conseguente alla costituzionalizzazione del principio di adeguatezza ».

Pur in presenza di tali prese di posizione il contrasto interpretativo ad oggi non è risolto, e ciò determina una serie di gravi disservizi, impedendo di fatto ad alcuni enti locali di perseguire quelle finalità di efficienza e di razionalizzazione organizzative che proprio il legislatore persegue nel disciplinare lo svolgimento dei servizi associati. Vi sono infatti molti comuni che, pur avendo predisposto tutto quanto necessario per lo svolgimento di tali servizi, non possono tuttora renderli attivi e funzionanti, con inutili duplicazioni di interventi e dispendio di risorse di cui gli enti locali, come è noto, dispongono peraltro in maniera sempre più insufficiente.

Appare pertanto opportuna un'iniziativa legislativa al fine di statuire in via definitiva in ordine alla competenza territoriale della polizia municipale nella gestione dei servizi in forma associata. A tale fine si ritiene di dover intervenire — mediante apposita novella — sia sulle disposizioni di cui alla legge 7 marzo 1986, n. 65, che sull'articolo 57 del codice di procedura penale. Non appare viceversa necessario novellare l'articolo 12 del codice della strada per le ragioni sopra illustrate. Una volta che infatti è chiarito nella legge quadro l'ambito di competenza territoriale, il rinvio del predetto articolo 12 non può che intendersi riferito alla competenza così delineata.

Deve infine precisarsi che le forme attraverso le quali il predetto servizio associato può svolgersi sono tutte quelle previste dal testo unico e, pertanto, le convenzioni (articolo 30), i consorzi (articolo 31), le unioni di comuni (articolo 32), le quali ultime peraltro danno vita a un

ulteriore vero e proprio ente locale, e tutte le altre previste dalle leggi vigenti.

È tuttavia opportuno ricordare come lo stesso Ministero dell'interno, pure ritenendo corretta l'estensione della competenza della polizia municipale all'intero territorio degli enti locali associati, ha avuto modo di ricordare come non possano essere limitate le funzioni che il testo unico attribuisce ai sindaci nella sua qualità di ufficiale del governo.

Si ricorda in particolare come gli articoli 50 e 54 del testo unico riservino al sindaco lo « svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge » [articolo 54, comma 1, lettera c)], e, più in generale, l'esercizio delle « funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge » (articolo 50, comma 4).

La tutela di tali prerogative non contrasta con l'attribuzione alla polizia mu-

nicipale di una competenza estesa all'intero territorio degli enti locali associati e ciò anche nel caso in cui l'associazione non si limiti al modello della convenzione, ma si realizzi attraverso la costituzione di un consorzio o di un'unione di comuni, con la conseguente instaurazione del rapporto di servizio degli addetti alla polizia locale non più con il comune ma direttamente con l'ente associativo.

In questi casi è infatti necessario — ma anche sufficiente — per ripetere le parole del Ministero « che lo statuto del consorzio o dell'unione definisca i modi e le procedure attraverso cui ciascun sindaco possa avvalersi direttamente, nell'esercizio delle funzioni di ufficiale di governo e di autorità locale sanitaria, di pubblica sicurezza e di protezione civile, dell'indispensabile supporto delle strutture di polizia municipale dell'ente associativo » (parere del 15 gennaio 2003, prima citato).

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il numero 3) dell'articolo 4 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è sostituito dal seguente:

« 3) che l'ambito ordinario delle attività sia quello del territorio dell'ente di appartenenza o dell'ente presso cui il personale sia stato comandato o ancora, in caso di servizio svolto da più enti in forma associata, unita o consorziata, dell'intero territorio degli enti associati, uniti o consorziati; ».

2. All'articolo 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: « nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza » sono soppresse;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1-bis.* In tutti i casi elencati al comma 1 il personale di polizia municipale esercita le sue funzioni nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza o, in caso di servizio svolto da più enti in forma associata, unita o consorziata ai sensi della legislazione vigente, nell'ambito del territorio di tutti gli enti associati, uniti o consorziati ».

3. Il comma 5 dell'articolo 7 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è sostituito dal seguente:

« 5. I comuni associati, uniti o consorziati nelle forme previste dalla legislazione vigente, possono anch'essi istituire un Corpo di polizia municipale con le modalità stabilite dal presente articolo. Il Corpo può assumere la denominazione di polizia locale. In tale caso l'atto costitutivo o lo sta-

tuto e i regolamenti dell'associazione, del consorzio, dell'unione o dell'ente associativo devono comunque assicurare al sindaco la facoltà di avvalersi direttamente della polizia locale nell'esercizio dei poteri del sindaco previsti dagli articoli 50, comma 4, e 54 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. L'atto costitutivo o lo statuto disciplinano altresì l'adozione del regolamento di cui al comma 1, fissandone i contenuti essenziali ».

4. Alla lettera *b*) del comma 2 dell'articolo 57 del codice di procedura penale, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Ove il servizio sia svolto da più enti in forma associata, unita o consorziata ai sensi della legislazione vigente, la competenza è estesa al territorio di tutti gli enti associati, uniti o consorziati ».

PAGINA BIANCA

€ 0,30



14PDL0077170