

REPUBBLICA ITALIANA

SENTENZA N. **669**

1

*In Nome Del Popolo Italiano*

26 AGO. 2014

Il Tribunale di Fermo riunito in Camera di Consiglio nelle persone Signori Magistrati:

Ha pronunciato la seguente

Proc. N. 1327/13

Cronol. 5672/14

Sentenza

Nella causa con numero di [redacted] promossa da

Napoli ✓

Comune di Fermo

Rappresentato e difeso dall'avvocato [redacted] presso il cui studio è domiciliato

appellante

OGGETTO DELLA CAUSA

Appello Sent. Giud.  
Fermo

Contro

[redacted] rappresentato e difeso dall' [redacted] presso il cui studio è domiciliato

appellato

M

Conclusioni delle parti costituite

Per l'appellante

respinta ogni contraria istanza, riformare integralmente l'impugnata sentenza del Giudice di Pace di Fermo [redacted] nella parte in cui afferma che l'agente di polizia municipale in quel momento non rivestiva la qualifica di agente della P.G., non rilevando invece, erroneamente, che in quel momento stava comunque svolgendo funzioni di agente della polizia stradale e, per l'effetto, dichiarare pienamente legittimo ed efficace il verbale della Polizia Municipale di Fermo [redacted] del [redacted] con conseguente condanna del [redacted] al pagamento dello stesso. Con vittoria di spese, competenze ed onorari di entrambi i gradi di giudizio.

per l'appellato

In via preliminare la declaratoria di inammissibilità dell'appello proposto dal Comune di Fermo per il primo motivo del presente atto; nel merito il rigetto dell'appello in quanto infondato in fatto ed in diritto e l'accoglimento delle eccezioni sollevate in primo grado e riproposte in questa sede, per l'effetto, confermando integralmente la sentenza n. [redacted] emessa dal Giudice di Pace di Fermo in data [redacted] con il favore delle spese di lite.

ritenuto in fatto ed in diritto

La sentenza del Giudice di Pace si incentra sul fatto che l'agente che ebbe a contestare la violazione in quel momento era fuori dal servizio e quindi in quel momento non poteva constatare alcuna violazione. Sostiene il Comune che per i corpi di polizia municipale il limite è solo temporale, ma non possono che sempre essere considerati in servizio quando elevano multe per violazione al codice della strada. La Cassazione, con sentenza 15105/2010, ha affermato che questa Corte da tempo ha affermato che gli agenti e gli ufficiali di polizia municipale, in conformità alla regola generale stabilita dalla L. n. 689 del 1981, art. 13, in tema di accertamento delle sanzioni amministrative pecuniarie, in

quanto organi di polizia giudiziaria con competenza estesa su tutto il territorio comunale, hanno il potere di accertare le violazioni in materia di circolazione stradale punite con sanzioni amministrative pecuniarie in tutto tale territorio, senza che detto potere risulti da alcuna norma condizionato a singoli atti di investitura, sia all'interno che fuori dei centri abitati. Gli accertamenti delle violazioni del codice della strada compiuti in tale territorio dagli agenti e ufficiali di polizia municipale debbono ritenersi perciò stesso legittimi sotto il profilo della competenza dell'organo accertatore, restando l'organizzazione, la direzione e il coordinamento del servizio elementi esterni all'accertamento, ininfluenti su detta competenza (Cass. 22366/06; 5199/07; 5771/08; 3019/02). Con l'ovvia precisazione (cfr Cass. 14179/07) che tale potere si riferisce a qualunque tipo di strada. La stessa sentenza 5771/2008, nel ricostruire la fattispecie normativa, premette che Occorre premettere che effettivamente, in virtù del combinato disposto della L. n. 689 del 1981, art. 13 e L. n. 65 del 1986, art. 1, i vigili della polizia municipale sono competenti all'accertamento di tutte le violazioni punite con sanzioni amministrative: alla polizia municipale sono altresì attribuite, in virtù della L. n. 65 del 1986, art. 5, funzioni di polizia giudiziaria.

Gli agenti ed ufficiali di polizia municipale, pertanto, in conformità della regola generale stabilita dalla L. n. 689 del 1981, art. 13, in tema di accertamento delle sanzioni amministrative pecuniarie, in quanto organi di polizia giudiziaria con competenza estesa all'intero territorio comunale, hanno il potere di accertare le violazioni in materia di circolazione stradale punite con sanzioni amministrative pecuniarie in tutto tale territorio.

Va aggiunto che l'art. 57 c.p.p., indica fra gli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria "le guardie dei comuni", con competenza "nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza".

Quanto alle specifiche disposizioni del codice della strada, l'art. 11, al comma 1, elenca così i servizi di polizia stradale: a) prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale; b) rilevazione degli incidenti stradali; c) predisposizione ed esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico; d) scorta per la sicurezza della circolazione; e) tutela e controllo dell'uso della strada.



Lo stesso art. 11, al comma 3, dispone che "ai servizi di polizia stradale provvede il Ministero dell'Interno, salve le attribuzioni dei Comuni per quanto concerne i centri abitati. Al Ministero dell'Interno compete, altresì, il coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati".

Il successivo art. 12, al comma 1, demanda l'espletamento dei servizi di polizia stradale, fra gli altri, "ai corpi ed ai servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza" il quale, come si è detto, ai sensi della L. n. 65 del 1986, art. 4, è costituito dall'intero territorio comunale. Pertanto, effettivamente non è divisibile la seconda parte del dettato della Corte, che afferma che questa Corte ha avuto modo di chiarire, gli appartenenti alla Polizia Municipale, ai sensi dell'art. 57 cod. proc. civ., hanno la qualifica di agenti di polizia giudiziaria soltanto nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e limitatamente al tempo in cui sono in servizio e ciò a differenza di altri corpi (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, ecc.) i cui appartenenti operano su tutto il territorio nazionale e sono sempre in servizio. Il riconoscimento di tale qualifica è quindi subordinata alla limitazione spaziale che i detti agenti si trovino nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza ed alla condizione che siano effettivamente in servizio (sentenza 13/4/2001 n. 5538).

Nella specie, come risulta in fatto da quanto riportato nella sentenza impugnata e da quanto ammesso dallo stesso Comune ricorrente, il verbale di contestazione in questione è stato redatto da un agente della polizia municipale di Reggio Emilia "in abiti civili e fuori dal servizio di vigilanza che si trovava a bordo della propria autovettura nel flusso del traffico". Quindi l'agente di polizia municipale nel momento dell'accertamento dell'infrazione contestata alla S. non rivestiva la qualifica di agente della P.G. come invece

3

sostenuto dal Comune nella tesi posta a base del motivo di ricorso in esame che deve di conseguenza essere disatteso. La sentenza 484/12 afferma che Gli agenti ed ufficiali di polizia municipale, in conformità della regola generale stabilita dall'art. 13 della legge n. 689 del 1981 in tema di accertamento delle sanzioni amministrative pecuniarie, in quanto organi di polizia giudiziaria con competenza estesa all'intero territorio comunale, hanno il potere di accertare le violazioni in materia di circolazione stradale punite con sanzioni amministrative pecuniarie in tutto tale territorio, anche, quindi, su strade statali al di fuori del centro abitato. Ne deriva che, una volta stabilito che gli ufficiali e gli agenti della polizia municipale hanno tale potere nell'ambito dell'intero territorio comunale, gli accertamenti di violazioni del codice della strada da essi compiuti in tale territorio debbono ritenersi per ciò stesso legittimi sotto il profilo della competenza dell'organo accertatore, restando l'organizzazione, la direzione e il coordinamento del servizio elementi esterni all'accertamento, ininfluenti su detta competenza. Sul punto la Corte rileva: Gli organi di polizia municipale, nel territorio di competenza, sono abilitati a compiere legittimamente la loro attività di accertamento istituzionale nell'ambito dell'espletamento dei servizi di polizia stradale, senza che abbia rilievo la circostanza relativa alla tipologia della strada che attraversa lo stesso, e quindi ben possono effettuare accertamenti e contestazioni di violazioni di norme del codice della strada anche quando il tracciato su cui si verifica l'infrazione sia una strada statale al di fuori del centro abitato.

In proposito va osservato quanto segue.

A norma della L. n. 689 del 1981, art. 13, comma 3, "all'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria".

L'art. 57 c.p.p., indica fra gli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria "le guardie dei comuni", con competenza "nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza".

Secondo la L. 7 marzo 1986, n. 65, art. 5, (recante la legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale), il "personale che svolge servizio di polizia municipale", nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, ha funzioni di polizia stradale (comma 1, lett. h), in correlazione con quanto stabilito dal codice della strada vigente, dovendosi ritenere rinvio formale e non recettizio quello contenuto in tale norma al codice della strada del 1959.

In base al disposto della L. n. 65 del 1986, art. 3, gli addetti al servizio di polizia municipale esercitano le loro funzioni istituzionali "nel territorio di competenza".

Questa disciplina generale, che identifica l'ambito territoriale di competenza della polizia municipale con il territorio comunale, e che caratterizza la polizia locale per la dimensione territoriale comunale di esercizio delle funzioni (Corte cost., sentenza n. 740 del 1988), trova un puntuale riscontro nell'art. 12 C.d.S., che al comma 1, lett. e), attribuisce l'espletamento dei servizi di polizia stradale "ai Corpi e ai servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza", ed è richiamata dall'art. 22 reg.

esec. C.d.S. del 1992, il quale dispone, al comma 3, che "i servizi di polizia stradale sono espletati dagli appartenenti alle amministrazioni di cui all'art. 12, commi 1 e 2, del codice, in relazione agli ordinamenti ed ai regolamenti interni delle stesse".

L'art. 11, comma 3, che in materia di servizi di polizia stradale (inclusi la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale) li demanda al Ministro dell'interno, con la sola salvezza delle attribuzioni dei Comuni per quanto riguarda i centri abitati, non attiene alla delimitazione della competenza della polizia municipale in materia di servizi di polizia stradale, ma alla direzione e predisposizione dei relativi servizi, come è fatto palese dall'ultima parte del comma, che riserva in ogni caso al Ministero il coordinamento dei servizi.

Gli agenti ed ufficiali di polizia municipale, pertanto, in conformità della regola generale stabilita dalla L. n. 689 del 1981, art. 13, in tema di accertamento delle sanzioni amministrative pecuniarie, in quanto organi di polizia giudiziaria con competenza estesa all'intero territorio comunale, hanno il potere di accertare le violazioni in materia di circolazione stradale punite con sanzioni amministrative pecuniarie in tutto tale territorio, anche, quindi, su strade statali al di fuori del centro abitato. Ne deriva che, una volta stabilito che gli ufficiali e gli agenti della polizia municipale hanno tale potere nell'ambito dell'intero territorio comunale, gli accertamenti di violazioni del codice della strada da essi compiuti in tale territorio debbono ritenersi per ciò stesso legittimi sotto il profilo della competenza dell'organo accertatore, restando l'organizzazione, la direzione e il coordinamento del servizio elementi esterni all'accertamento, ininfluenti su detta competenza.

In questo senso il Collegio, nell'accogliere la censura, intende dare continuità all'indirizzo costante di questa Corte, espresso da Sez. 1, 1 marzo 2002, n. 3019, Sez. 2, 11 luglio 2006, n. 15688, Sez. 1, 19 ottobre 2006, n. 22366, e da ultimo ribadito da Sez. 2, 28 aprile 2011, n. 9497 e n. 9498. Questa ultima sentenza, 9497/11, stabilisce espressamente che : Questa Corte ha più volte affermato che: "Rientra nei compiti della polizia municipale l'accertamento delle infrazioni al codice della strada consumate nel territorio comunale, anche se fuori del centro abitato, atteso che l'art. 11 C.d.S., comma 3 - che demanda al Ministero dell'Interno i servizi di polizia stradale, con la sola salvezza delle attribuzioni dei comuni per quanto concerne i centri abitati - attiene alla direzione e predisposizione di tali servizi, nonché al loro coordinamento, ma non alla delimitazione delle competenze della polizia municipale, che è regolata dalla L. 3 luglio 1986, n. 65, art. 3, art. 4, comma 1, n. 3, e art. 5, con riferimento all'intero territorio dell'ente di appartenenza (Cass 3019/02; 15688/06)".



Invero gli agenti e gli ufficiali di polizia municipale, in conformità alla regola generale stabilita dalla L. n. 689 del 1981, art. 13, in tema di accertamento delle sanzioni amministrative pecuniarie, in quanto organi di polizia giudiziaria con competenza estesa su tutto il territorio comunale, hanno il potere di accertare le violazioni in materia di circolazione stradale punite con sanzioni amministrative pecuniarie in tutto tale territorio (Cass. 22366/06;

5199/07; 5771/08).

Il motivo di opposizione - imperniato sulla carenza di potere degli agenti accertatori - è dunque infondato, perchè il disposto normativo invocato da parte ricorrente contraddice inequivocabilmente la tesi della sentenza, secondo cui detta carenza discenderebbe dal fatto che proprietari della SS 106 sono la Provincia e l'ANAS. Il Collegio condivide la relazione depositata ex art. 380 bis c.p.c., il cui contenuto è stato qui riproposto. Per risolvere la questione, quindi, del come si debba considerare il vigile fuori servizio, devono prendersi le mosse dalla sentenza 229/1983, che si è occupata nella necessità di riconoscere anche ai Vigili Urbani la indennità di Pubblica Sicurezza e la ha risolta negativamente nel seguente modo: Tutte le disposizioni di legge sopraindicate, con le quali è stata istituita e disciplinata una speciale indennità per gli appartenenti alle forze di polizia, fanno riferimento esplicito a Corpi ben precisati ed individuati (Arma dei carabinieri, Corpo delle guardie di p.s., Corpo delle guardie di finanza, Corpo degli agenti di custodia delle carceri, Corpo forestale dello Stato) i quali hanno il compito precipuo ed essenziale della difesa delle istituzioni democratiche e della tutela dell'ordine pubblico.

Si tratta di organismi (taluni dei quali integrati nelle Forze armate e comunque costituiti in corpi armati) organizzati ed attrezzati a quel fine e sottoposti pertanto ad una regolamentazione legislativa la quale tocca tutti gli aspetti essenziali in relazione a tale scopo: organizzazione, reclutamento, addestramento, armamento, stato giuridico (con particolare riguardo agli aspetti disciplinare e penale).

Ed è in relazione a tali compiti, allo specifico impiego delle forze dell'ordine, all'intensa attività operativa cui sono sempre sottoposti gli appartenenti a quei corpi che il legislatore, a partire dall'anno 1947 (con il d.l.C.p.5. 1 aprile 1947, n. 222) ha ritenuto di dover concedere uno speciale emolumento che, come è stato meglio precisato in tutta la legislazione successiva (art. 2 della legge 22 dicembre 1969, n. 967; art. 1 della legge 23 dicembre 1970, n. 1054; art. 8 della legge 27 ottobre 1973, n. 638; art. 2 della legge 28 aprile 1975, n. 135; art. 1 della legge 27 maggio 1977, n. 284; art. 1 della legge 5 agosto 1978, n. 505) viene denominato "indennità per servizio di istituto", cioè indennità la quale vuole coprire i servizi che i corpi medesimi devono svolgere istituzionalmente e in via normale e permanente con particolare riguardo ai servizi collettivi.

In particolare l'art. 2 della legge n. 967 del 1969, nel prendere in considerazione, per la prima volta dopo l'anno 1947, la misura della indennità in parola, ha fatto richiamo esplicito all'art. 15, lett. c), della legge 18 marzo 1968, n. 249 ("Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali"), la quale disposizione, nel delegare il Governo alla emanazione di provvedimenti legislativi per il riassetto, tra l'altro, delle retribuzioni dei dipendenti statali, ha esplicitamente preveduto la istituzione di apposite indennità per servizi resi in condizioni di particolare disagio.

Non è dubbio che i compiti affidati a quei corpi sono sempre pesanti e gravosi, tali da esporre permanentemente coloro che li svolgono a rischi di vario genere anche in tempi normali, ma che si accrescono in misura notevolissima quando si tratta, come avviene in questi anni, della lotta al terrorismo ed alla delinquenza organizzata, la quale ha richiesto anche l'adozione di altri provvedimenti intesi alla prevenzione ed alla repressione di siffatti fenomeni.

Ed i lavori preparatori delle leggi più recenti, che hanno provveduto al riordinamento ed all'accrescimento della misura della indennità in questione, hanno sempre sottolineato, appunto, la particolare gravosità e pericolosità, nel momento presente, dei compiti di quelle forze e la conseguente necessità di riconoscere nei loro confronti un trattamento economico a ciò adeguato.

In ogni caso nelle leggi citate vi è esclusivo riferimento a coloro che fanno organicamente parte di quei corpi e che pertanto istituzionalmente sono preposti ai cennati compiti di ordine pubblico, differenziandoli da ogni altra categoria di pubblici dipendenti: il che appare tanto più chiaro se si considera che nello stesso torno di tempo con la legge 10 marzo 1969, n. 78 ("Estensione al personale degli enti locali dell'assegno integrativo mensile non pensionabile concesso al personale delle Amministrazioni dello Stato dall'art. 20 della legge 18 marzo 1968, n. 249") il legislatore non ha mancato di tenere presente, contemporaneamente, la situazione economica dei dipendenti degli enti pubblici locali, ai quali è stato esteso l'assegno integrativo di cui all'art. 20 della legge n. 249 del 1968, ma non anche l'indennità di cui trattasi. Segno questo che il legislatore ha reso applicabili ai dipendenti degli enti locali solo gli assegni che ha ritenuto confacenti ai loro compiti, in base ad una valutazione ampiamente discrezionale.

Ciò posto e passando ad esaminare la posizione dei vigili urbani rivestiti della qualifica di agenti di p.s. ai sensi dell'art. 18 del T.U. 31 agosto 1907, n. 690 ("Testo unico delle leggi sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza") la Corte non può non riconoscere che difetta fra costoro e gli appartenenti ai corpi predetti quella situazione di omogeneità che sta a base del principio di uguaglianza.

Infatti l'attribuzione di quella qualifica viene fatta singulatim, è sempre revocabile quando mutino le condizioni locali in relazione alle quali la attribuzione viene effettuata e in ogni caso non inserisce costoro in alcuno dei corpi predetti e non comporta per essi la somma di doveri e di oneri propri degli appartenenti ai corpi medesimi.

6

È vero che tali vigili sono sottoposti agli ordini delle competenti autorità di p.s. come è vero che essi devono svolgere anche compiti che si diversificano da quelli propri dei vigili urbani: ma, mentre il dovere di sottostare agli ordini della autorità di p.s. risponde ad ovi criteri di buon funzionamento dei servizi loro affidati, si tratta pur sempre di attività eccezionali e sporadiche, dalle quali non può discendere una loro parificazione o assimilazione a coloro ai quali la medesima qualifica spetta di diritto per effetto della appartenenza a quei corpi (art. 17 del citato T.U. n. 690).

Non può, pertanto, dirsi che la esclusione dei vigili urbani agenti di p.s. dalla predetta indennità sia irrazionale e violi il principio di uguaglianza.

Non può dirsi neppure violato l'art. 36 della Costituzione, giacché secondo la ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la tutela apprestata da tale norma, mentre garantisce al lavoratore una retribuzione che gli assicuri un'esistenza libera e dignitosa, non si estende ad ogni compenso corrispettivo di un qualsiasi tipo di prestazione accessororia (sent. n. 176 del 1980), ovvero di particolari sacrifici previsti per talune categorie (sent. n. 131 del 1982), riguardando la globalità della retribuzione e non i singoli emolumenti che la compongono (sent. n. 141 del 1979). Il che non vieta ai comuni di concedere, nell'ambito delle leggi e nella misura ritenuta congrua, eventuali compensi particolari (come del resto è già avvenuto) nei casi in cui tali prestazioni aggiuntive siano maggiormente onerose.



Quanto alla violazione dell'art. 97 della Costituzione, i giudici a quibus non ne hanno in alcun modo specificato il contenuto. Quindi la specificità dei Vigili Urbani pare che sia quella che non sono sempre dedicati a compiti di ordine pubblico, ma solo quando sono in servizio. Ciò però pone importanti problemi, dal punto di vista proprio dell'art. 97 della Costituzione; ed infatti, le importanti e delicate funzioni dell'agente di Polizia urbana e rurale devono poter essere esercitate da un corpo altamente professionale, dotato di una specifica attitudine al pronto intervento in settori di esclusiva competenza, quali la sicurezza del traffico, l'igiene, le violazioni urbanistiche; e comunque il problema non può essere risolto con la equazione vigile senza divisa privato cittadino. Infatti il vigile deve essere ben visibile ai sensi dell'art. 183 regolamento di attuazione codice della strada quando svolge i propri compiti di istituto; il punto è che, quando si trovi non in servizio a constatare una infrazione che tra l'altro crea grave intralcio alla circolazione, cosa possa o non possa fare. La soluzione proposta dalla sentenza di primo grado, non può fare nulla, perché non è ufficiale di polizia giudiziaria non essendo in servizio, non appaga. Ed infatti se l'unico limite è quello del territorio comunale, come affermato ripetutamente anche dalle sentenze a favore della tesi dell'appellata, non si comprende perché un vigile non in servizio, pur non essendo ufficiale di polizia giudiziaria, non sia però ufficiale di polizia stradale; ed il requisito della visibilità, giustamente richiesto per i servizi istituzionali, non si vede perché debba valere anche per gli interventi occasionali, tra l'altro tesi a scongiurare una situazione pericolosa potenzialmente per la circolazione che si stava svolgendo sotto gli occhi dell'agente che stava andando a prendere servizio (utente della strada che gira con molta difficoltà ad un incrocio in quanto con le mani occupate da un telefono cellulare, la cui presenza in mano lo stesso utente conferma alla domanda diretta dell'operante). Il criterio della visibilità va pertanto interpretato come criterio esigibile tutte le volte che sia possibile (ad esempio è noto che non possono gli agenti nascondersi dietro i cartelli pubblicitari o dietro le siepi per irrogare multe per superato limite di velocità). Ne deriva pertanto che il motivo su cui si fonda la sentenza impugnata non è idoneo a sorreggere la motivazione, e la sentenza va quindi riformata. L'agente, che non ha perso la sua qualifica di agente della strada per non essere in servizio, ha constatato, e trasfuso nel verbale, la infrazione: il suo è quindi da considerarsi verbale a tutti gli effetti, e per contestare quanto scritto nel verbale occorre la querela di falso; inoltre, il fatto che egli era in un incrocio a sua volta in auto è evidente motivo plausibile per la contestazione differita, ben evidenziata nel verbale. La opposizione va pertanto respinta e la sanzione

confermata. La presenza anche di giurisprudenza di segno contrario impone la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

pqm

In riforma della impugnata sentenza, rigetta la opposizione e conferma l'impugnata sanzione. Spese del doppio grado compensate.

Fermo, così deciso in data 18 Agosto 2014

Il Giudice estensore



**TRIBUNALE DI FERMO**

Visito: deposito in cancelleria  
Oggi 26 AGO. 2014

Il Funzionario Giudiziario



