



Procura della Repubblica di Lecce

Prot. n. 3287/15

Lecce, 5 maggio 2015

AL SINDACO DI LECCE

AL DIRIGENTE SETTORE PIANIFICAZIONE E SVILUPPO DEL TERRITORIO DEL COMUNE DI LECCE

e p. c. AL PROCURATORE GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI LECCE

AI MAGISTRATI DELLA PROCURA DELLA REPUBBLICA DI LECCE

AL COMANDANTE DELLA POLIZIA MUNICIPALE DI LECCE
(anche per l'invio ai comandanti della Polizia Municipale ovvero ai responsabili del servizio di polizia locale dei Comuni della provincia di LECCE)

AI SINDACI DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI LECCE

AI DIRIGENTI DEGLI UFFICI TECNICI DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI LECCE

AI COMANDANTI DELLA POLIZIA MUNICIPALE OVVERO
AI RESPONSABILI DEL SERVIZIO DI POLIZIA LOCALE
DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI LECCE

OGGETTO: Informazione ai Sindaci in merito al personale delle Amministrazioni Comunali legittimato a svolgere funzioni di polizia giudiziaria. Direttive di polizia giudiziaria alla Polizia Municipale.

1. I dirigenti e i responsabili degli uffici tecnici comunali ed il personale tecnico che vi presta servizio non sono ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e non possono procedere a sequestro né svolgere alcuna attività riservata alla polizia giudiziaria. Ogni eventuale attività di polizia giudiziaria da parte del suddetto personale dovrà essere immediatamente comunicata dal Comandante della Polizia Municipale (o, in mancanza, dall'ufficiale di p.g. della stessa Polizia Municipale con maggiore anzianità di servizio) al Procuratore della Repubblica ai sensi degli articoli 330 e seguenti del Codice di procedura penale.

2. Ferma l'autonomia del Sindaci nella organizzazione degli uffici, il dirigente o responsabile del servizio di polizia locale per lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria deve essere il comandante della Polizia Municipale o comunque un ufficiale di polizia giudiziaria della stessa Polizia Municipale e non può in sua vece essere designato un funzionario comunale. Egualmente il Sindaco non può intralciare l'opera degli uffici tecnici di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia né quella di polizia urbanistica del Comune, demandata alla Polizia Municipale, con l'adozione di provvedimenti organizzativi mirati ad impedirne i doverosi adempimenti. Ogni eventuale provvedimento o determinazione dell'Amministrazione Comunale che si ponga in contrasto con l'esigenza di consentire alla Polizia Municipale lo svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria o comunque interferisca con le relative attività, impedendone o limitandone il regolare svolgimento, dovrà essere immediatamente comunicata dal Comandante della Polizia Municipale (o, in mancanza, dall'ufficiale di p.g. della stessa Polizia Municipale con maggiore anzianità di servizio) al Procuratore della Repubblica ai sensi degli articoli 330 e seguenti del Codice di procedura penale.

1. Ho ricevuto un verbale di sequestro preventivo, ai sensi dell'articolo 321, comma 3bis, del Codice di procedura penale, di un lotto di terreno in territorio del Comune di Lecce, di proprietà del signor Pietro De Pascalis, eseguito il 13 aprile 2015 (prot.n.37345) dal funzionario tecnico geometra Giuseppe Scordo - qualificatosi nel verbale ufficiale di p.g.- coadiuvato dal geometra Francesco De Salvatore, entrambi in servizio presso il Nucleo di Vigilanza Edilizia del Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio del Comune di Lecce. Egualmente una nota del 24 aprile scorso (prot.n.44576) con la quale veniva restituito al pubblico ministero dott.ssa Paola Guglielmi un atto inviato per errore al suddetto Nucleo di Vigilanza Edilizia era firmato dallo stesso coordinatore tecnico geometra Scordo, qualificatosi "l'ufficiale di p.g.".

Orbene l'attribuzione di tale qualifica è illegittima e illegittimamente esercitate sono le relative funzioni in quanto gli ingegneri, i geometri e qualsiasi funzionario tecnico che prestino servizio presso un ufficio tecnico comunale, così come il dirigente, il coordinatore o comunque il responsabile di tale ufficio non sono né ufficiali né agenti di polizia giudiziaria e pertanto non possono svolgere alcuna attività riservata alla polizia giudiziaria (compreso il sequestro preventivo).

LA LEGISLAZIONE.

Premesso che la qualifica di ufficiale o agente di p.g. è attribuita dalla legge e non può essere oggetto di nomina o conferimento, nessuna norma la attribuisce al suddetto personale: in particolare non lo prevedono né l'articolo 27 del DPR n.380/2001 che disciplina la "vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia", né gli articoli 21 e 29 della Legge n.64/1974 che riguardano rispettivamente l'"accertamento delle violazioni" e la "vigilanza per l'osservanza delle norme tecniche" limitatamente alle costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche.

Queste ultime due norme, che peraltro, come si è appena detto, hanno efficacia limitata alle costruzioni in zone sismiche, non soltanto non attribuiscono qualifica di ufficiale o agente di p.g. ai funzionari degli uffici tecnici, ma lo escludono: l'articolo 21 prescrive, infatti, che "i funzionari, gli ufficiali ed agenti indicati nel successivo articolo 29 che abbiano accertato un fatto costituente violazione delle norme della stessa legge, debbano trasmettere il verbale all'ufficio tecnico della Regione o all'ufficio del Genio Civile" (e non all'autorità giudiziaria, come prescritto dal Codice di procedura penale per gli ufficiali e gli agenti di p.g.); e che l'ingegnere capo dell'ufficio del Genio Civile lo debba inviare all'autorità giudiziaria (all'epoca, il pretore). L'articolo 29, poi, fa obbligo di accertare che le costruzioni in zone sismiche siano eseguite con la necessaria autorizzazione dell'ufficio tecnico della Regione o dall'ufficio del Genio Civile e in conformità delle norme della stessa legge. L'obbligo incombe, giusta l'elencazione che ne fa lo stesso articolo 29, "sugli ufficiali di polizia giudiziaria, sugli ingegneri e geometri degli uffici del Ministero dei Lavori Pubblici e degli uffici tecnici regionali,

provinciali e comunali (così escludendosi che questi ultimi rientrino nella precedente indicazione di ufficiali di p.g.), *sulle guardie doganali e forestali, sugli ufficiali e sottufficiali dei Vigili del Fuoco e in generale su tutti gli agenti giurati a servizio dello Stato*": tra questi ultimi non può certamente ritenersi compreso il personale tecnico degli uffici tecnici regionali, provinciali e comunali sia perché tale personale è stato già specificamente indicato nella stessa norma, sia perché quand'anche lo si potesse inquadrare nella qualifica di "agente giurato" (che non ha nulla a che vedere con l'agente di polizia giudiziaria) non sarebbe comunque al servizio dello Stato, bensì degli enti territoriali indicati. Ma c'è di più. Per dirimere ogni dubbio, il terzo comma dell'articolo 29, riferendosi alla necessità di accertare che le costruzioni procedano in conformità alle prescrizioni di legge, attribuisce espressamente l'obbligo di verifica anche "*agli ingegneri e geometri degli uffici tecnici succitati*", così attribuendo loro il potere di svolgere un'attività che qualora avessero avuto la qualità di ufficiali o agenti di p.g. avrebbero potuto svolgere senza alcuna necessità di specifica previsione.

Pur senza sottacere il pessimo lessico con il quale sono redatte le due norme, è certo che nessuna di esse abbia voluto attribuire qualifica di ufficiale o di agente di p.g. al personale degli uffici tecnici comunali (i soli che qui interessino).

Ma la norma che, a carattere generale, disciplina la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia (e non su quella delle sole zone sismiche, come le precedenti) è l'articolo 27 del D.P.R. n.380/2001. Orbene, anche qui il Legislatore (che non si sottrae alle critiche sulla forma di redazione della norma), attribuisce espressamente "*al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge*". Al successivo secondo comma il Legislatore ha indicato espressamente quali poteri spettino al dirigente o al responsabile dell'ufficio tecnico nell'ambito dell'esercizio di quello di vigilanza: del che non vi sarebbe stato alcun bisogno se il personale in questione avesse avuto qualifica di ufficiale o agente di p.g. Non solo; la norma prescrive anche quali provvedimenti debba adottare il dirigente o il responsabile dell'ufficio tecnico che abbia accertato l'inizio di una costruzione senza titolo o in difformità dalle norme e dagli strumenti urbanistici, prescrivendone la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi, vale a dire un'azione amministrativa che non attribuisce funzioni proprie della polizia giudiziaria ai destinatari della norma. Egualmente nell'attività amministrativa rientrano le previsioni di cui al comma 3, in virtù delle quali il dirigente o il responsabile dell'ufficio tecnico che abbia accertato l'inosservanza delle norme e prescrizioni sulle costruzioni, ordina l'immediata sospensione dei lavori (che ha effetto fino all'adozione dei successivi provvedimenti), e può procedere al sequestro del cantiere: non inganni siffatta possibilità perché il sequestro ha certamente natura amministrativa sol che si consideri che esso viene eseguito dal personale dell'ufficio tecnico "*su ordinanza del sindaco*".

Al quarto comma dell'articolo 27 in questione vengono citati gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria: è evidente che l'aver indicato ai primi tre commi le categorie dei destinatari delle prescrizioni contenutevi con l'espresso riferimento "*al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale*" e che, invece, al quarto comma siano stati indicati "*gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria*" consente di affermare con certezza che i primi non rientrano nella categoria dei secondi e che a questi ultimi è qui rammentato l'obbligo di comunicare all'autorità giudiziaria la notizia di reato nei casi in cui "*non venga esibito il permesso di costruire ovvero non sia apposto il prescritto cartello ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia*" (in virtù dell'aggettivo utilizzato, la Corte di Cassazione ha ritenuto che la norma obblighi la polizia giudiziaria a riferire all'autorità giudiziaria anche nel caso in cui nessun reato sia stato accertato. Ritengo, invece, che il termine "presunta" confermi la valutazione della polizia giudiziaria di trovarsi di fonte ad un illecito penale, pur senza certezza della configurabilità di esso stante la necessità e, spesso, la complessità degli accertamenti relativi. Ed è in questa fase e con riferimento alle specifiche competenze che, a mio avviso, può intervenire il personale dell'ufficio tecnico comunale, non come ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ma come ausiliario nominato dalla stessa p.g.)

LA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA'

Anche la giurisprudenza di legittimità, non particolarmente copiosa, dà conferma della impossibilità di inquadrare il personale in questione tra gli ufficiali o gli agenti di polizia giudiziaria, ritenendo, per un verso, che l'obbligo per i tecnici e i dirigenti o responsabili degli uffici tecnici di denunciare l'abuso da loro accertato in materia edilizia gravi su di loro per la qualità di pubblici ufficiali e non di ufficiali o agenti di p.g.; e, per altro verso, che la possibilità di disporre un sequestro di polizia giudiziaria di un manufatto abusivo quand'anche non si abbia qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria non riguardi affatto i tecnici e i dirigenti o i responsabili degli uffici tecnici (comunali, provinciali e regionali), bensì i vigili urbani addetti al controllo del settore edilizio-urbanistico, che rivestono la qualifica di agenti di polizia giudiziaria.

Infatti, la sesta sezione della Corte di Cassazione, con sentenza n.1407 del 5 novembre 1998, ha affermato che il dirigente dell'ufficio tecnico comunale, nell'accertare se una costruzione sia stata abusivamente realizzata, agisce in qualità di pubblico ufficiale (e non, quindi, di agente o ufficiale di p.g.) e, come tale, ha obbligo di riferire al sindaco dal quale abbia eventualmente ricevuto delega, che a sua volta deve informarne immediatamente l'autorità giudiziaria.

Eguale affermazione è contenuta nella più recente sentenza n.23956 dell'8 febbraio 2013 che, con riferimento ad un caso nel quale il giudice di merito aveva prosciolto un tecnico comunale ed il dirigente di un ufficio tecnico dal reato di cui all'articolo 361 del Codice penale, ha ribadito che non sono soltanto gli agenti e gli ufficiali di p.g. (come si è visto, espressamente indicati al quarto comma dell'articolo 27 del DPR n.380/2001) ad avere obbligo di denuncia in materia di edilizia abusiva

bensi anche i tecnici comunali e i dirigenti degli uffici tecnici i quali, benché non rientranti in alcuna delle due categorie della p.g., non ne sono affatto esonerati. Infatti tra le due citate disposizioni, dell'articolo 27 e dell'articolo 361 (quest'ultima norma penale a differenza dell'altra) non intercorre un rapporto di specialità, ma al più di complementarità sicché i tecnici comunali hanno obbligo di denuncia a norma dell'articolo 361 (vale a dire quali pubblici ufficiali, e quindi non perché rientrino nelle categorie di ufficiali o agenti di p.g. obbligati a riferire a norma dell'articolo 27).

Né la qualità di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria dei tecnici comunali può essere ricavata dalla giurisprudenza che attribuisce - di fatto - la qualità di ufficiale di p.g. all'operatore della Polizia Municipale che, nonostante la qualifica di agente di p.g., proceda ad un sequestro di polizia giudiziaria: invero tutte le decisioni della terza sezione della Corte Suprema (n.1975 del 7 maggio 1997, n.39713 del 18 settembre 2003 e n.25606 del 24 marzo 2010), a tacere di qualche perplessità accennata nella motivazione di quest'ultima, riguardano sequestri eseguiti da "vigili urbani addetti al controllo dell'attività edilizia che devono considerarsi, ai sensi dell'articolo 5 della L. n.65/1986, agenti di polizia giudiziaria, di tal che gli stessi hanno legittimamente proceduto al sequestro del manufatto abusivo". Decisione che, stando a quanto si legge nella sentenza del 2010, *"non deve suscitare sorpresa essendo stato asserita la legittimità del sequestro preventivo del manufatto abusivo eseguito dai vigili urbani addetti al controllo del settore [...] posto che questi ultimi, ai sensi dell'articolo 5 della L. n.65/1986, sono da considerarsi ufficiali di polizia giudiziaria indipendentemente dalla documentazione di tale qualifica, che comunque deriva loro dallo svolgimento effettivo della funzione di controllo"*.

Si tratta, quindi, di operatori di polizia giudiziaria (vigili urbani addetti al controllo edilizio), nessun riferimento essendovi ai tecnici comunali o ai dirigenti o responsabili degli uffici tecnici; anzi essendo esclusa l'attribuzione a loro di alcuna qualifica di p.g.: infatti, come si è già osservato, sia l'articolo 27 del DPR n.380/2001 quando si riferisce *"al dirigente o al responsabile del competente ufficio tecnico comunale"* lo indica con tale espressione a differenza di quando indica *"gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria"*; sia l'articolo 29 della L. n.64/1974 usa la stessa differente terminologia elencando separatamente *"gli ufficiali di polizia giudiziaria"* dagli *"ingegneri e geometri degli uffici tecnici comunali"* (oltre che di quelli provinciali e regionali). A conferma che i primi non sono né agenti né ufficiali di polizia giudiziaria.

Il suddetto personale potrà invece, ricorrendone le condizioni e nei casi maggiormente complessi, prestare opera di ausiliario di polizia giudiziaria a norma dell'articolo 348, comma 4, del Codice di procedura penale proprio in virtù delle specifiche competenze nel settore.

2. Come ovvio corollario della esclusione della qualità di ufficiale o agente di polizia giudiziaria dei dirigenti e dei responsabili degli uffici tecnici comunali, comunque denominati, e del personale tecnico che vi presta servizio, nonché di qualunque funzionario comunale, deve ritenersi egualmente esclusa la possibilità che dirigente o responsabile del servizio di polizia locale, con riferimento all'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria, sia un funzionario dell'ufficio tecnico o un qualsiasi altro funzionario del Comune. E' necessario, infatti, ferma l'autonomia del Sindaco nella organizzazione degli uffici comunali, che dirigente o responsabile della Polizia Municipale sia il suo comandante o comunque, qualora le unità di personale non consentano la costituzione di un Corpo di Polizia Municipale, un appartenente al servizio di polizia locale con qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e che in sua vece non possa essere designato un funzionario comunale.

E' accaduto, invece, che in uno dei Comuni della provincia di Lecce l'incarico di dirigente della Polizia Municipale sia stato affidato ad un architetto, funzionario dell'ufficio tecnico comunale, venendo così indebitamente esautorato il Comandante dall'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, svolte illegittimamente dal suddetto funzionario, privo della qualità di ufficiale o agente di p.g., in violazione del rapporto di direzione e dipendenza della polizia giudiziaria dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale e, in ambito distrettuale, dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello, ed in violazione, altresì, del segreto investigativo e di indagine (in quanto persona estranea alla polizia giudiziaria viene a conoscenza dei rapporti di questa con l'autorità giudiziaria, di informative ad essa dirette, di atti di p.g., di comunicazioni di notizie di reato, di deleghe del pubblico ministero, di corrispondenza nelle due direzioni, ecc.)

Esclusa, pertanto, tale possibilità, è egualmente necessario, pur nel rispetto dell'autonomia del Sindaco, che l'organizzazione degli uffici comunali non comporti una indebita compressione delle funzioni di polizia giudiziaria spettanti alla Polizia Municipale e che anche l'organizzazione di quest'ultima non ostacoli l'esercizio di tali funzioni. La Corte Suprema di Cassazione, occupandosi della questione con riferimento alla omissione di demolizioni di edilizia abusiva, ha affermato che il Sindaco non può intralciare l'opera degli uffici tecnici (relativa alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia di cui all'articolo 27 del DPR n.380/2001) e di polizia urbanistica del Comune (demandata alla Polizia Municipale) *“con l'adozione di provvedimenti organizzativi mirati ad impedirne i doverosi adempimenti”* (così, tra le altre, Cassazione Sez.6, sentenza n.21085 del 28 gennaio 2004).

A tal proposito i Comandanti della Polizia Municipale ovvero qualsiasi ufficiale di polizia giudiziaria appartenente al Corpo della Polizia Municipale ovvero incaricato del servizio di polizia locale dovrà comunicare immediatamente al Procuratore della Repubblica, ai sensi degli articoli 330 e seguenti del Codice di procedura penale ogni eventuale provvedimento o determinazione dell'Amministrazione Comunale che si ponga in contrasto con l'esigenza di consentire alla Polizia Municipale lo svolgimento delle funzioni di polizia

giudiziaria o comunque interferisca con le relative attività, impedendone o limitandone il regolare svolgimento.

Pertanto:

1. i dirigenti e i responsabili degli uffici tecnici comunali, comunque denominati, ed il personale tecnico che vi presta servizio, anche se addetti alla vigilanza urbanistico-edilizia si asterranno da qualsiasi intervento di polizia giudiziaria e dall'esercitare funzioni proprie degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria. Resta fermo nei loro confronti l'obbligo di denuncia in qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio ai sensi dell'articolo 331 del Codice di procedura penale, la cui omissione è sanzionata dagli articoli 361 e 362 del Codice penale. Ogni eventuale attività di polizia giudiziaria da parte del suddetto personale dovrà essere immediatamente comunicata dal Comandante della Polizia Municipale (o, in mancanza, dall'ufficiale di p.g. della stessa Polizia Municipale con maggiore anzianità di servizio) al Procuratore della Repubblica ai sensi degli articoli 330 e seguenti del Codice di procedura penale.

2. Il Sindaco, senza volere affatto interferire con gli aspetti organizzativi di sua competenza, non può intralciare l'opera degli uffici tecnici di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia né quella di polizia urbanistica del Comune demandata alla Polizia Municipale con l'adozione di provvedimenti organizzativi mirati ad impedirne i doverosi adempimenti. Ogni eventuale provvedimento o determinazione dell'Amministrazione Comunale che si ponga in contrasto con l'esigenza di consentire alla Polizia Municipale lo svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria o comunque interferisca con le relative attività, impedendone o limitandone il regolare svolgimento, dovrà essere immediatamente comunicata dal Comandante della Polizia Municipale (o, in mancanza, dall'ufficiale di p.g. della stessa Polizia Municipale con maggiore anzianità di servizio) al Procuratore della Repubblica ai sensi degli articoli 330 e seguenti del Codice di procedura penale.

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA

- Cataldo Motta -

