



## POLIZIA LOCALE: LA QUALIFICA DI POLIZIA GIUDIZIARIA NON E' LIMITATA ALL'ORARIO DI SERVIZIO, MA DALLE ATTRIBUZIONI FUNZIONALI

Foto Coraggio

**T**roppo dinamica la vigilessa? Finito il turno di servizio e diretta a casa di un'amica, aveva udito delle urla disperate provenire da un'abitazione. La porta d'ingresso era semiaperta e all'interno un iracheno completamente ubriaco stava aggredendo due povere donne che, spaventate a morte, tentavano di spingerlo fuori dall'abitazione. E lei – la poliziotta municipale - che fa? Non essendo in servizio avrebbe potuto tirare dritto e godersi un pomeriggio di relax, piuttosto che rischiare. Invece il senso del dovere ha avuto la meglio: poco importava che avesse già timbrato il cartellino, in fondo era pur sempre un tutore dell'ordine (almeno così pensava lei).

Così, intervenuta prontamente aveva tentato di riportare l'uomo a più miti consigli, si era qualificata mostrando la tessera di servizio ma, con gli ubriachi violenti si sa come va a finire. Dopo un'apparente mansuetudine iniziale, la violenza era subito riesplorsa e l'uomo era passato alle vie di fatto: con un gesto aggressivo le aveva sottratto il cellulare con cui stava chiedendo rinforzi, provocandole una distorsione ad un dito, le aveva sferrato un pugno al petto e poi le aveva stretto le mani alla gola togliendole il respiro. Fortunatamente le altre donne avevano cercato di bloccarlo e soprattutto erano sopraggiunti i carabinieri chiamati nel frattempo dall'amica della vigilessa. Un

gran trambusto, tanto spavento, una corsa all'ospedale per le medicazioni, ma la situazione di pericolo era stata brillantemente risolta. L'uomo veniva tratto in arresto dai carabinieri, con le accuse di tentato omicidio (aggravato per la qualità di pubblico ufficiale rivestita dalla vittima), e di violenza e resistenza al pubblico ufficiale avendo cercato, con la forza, di impedire che l'agente compiesse l'atto del suo ufficio, cioè la sua identificazione.

Una volta in tribunale, la difesa aveva posto la lente sul fatto che l'agente era fuori servizio. Un ragionamento piuttosto lineare, se si prende alla lettera il codice di procedura penale che all'art. 57 recita: *"Sono agenti di polizia giudiziaria .... nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio. Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55"*. La locuzione "quando sono in servizio", secondo la difesa, bastava a smontare una parte dell'accusa. Siccome la poliziotta municipale in servizio non era, nella circostanza non avrebbe agito come pubblico ufficiale, quindi niente resistenza e niente aggravante. Tesi respinta da Tribunale di Forlì che con la sentenza 238 del 24 maggio 2008 ha peraltro tentato di chiarire un punto

assai controverso sull'estensione delle funzioni di polizia giudiziaria assegnate agli operatori della polizia locale. L'agente ha già terminato il turno di lavoro giornaliero? Secondo il giudice la cosa non rileva: a mente dell'art. 5, comma 1, lettere a) e c) della legge quadro sulla polizia locale (nr. 65/1986) gli operatori di polizia municipale, nel proprio ambito territoriale esercitano funzioni di polizia giudiziaria oltre che funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza. Tale personale è autorizzato a portare le armi in dotazione anche fuori dal servizio.

Per inciso la Cassazione, con la sentenza 553/1996, ha ritenuto che fosse legittima la detenzione dell'arma, da parte di un Vigile Urbano il quale, fuori dal comune di appartenenza, era di scorta al proprio sindaco che rientrava nella sua abitazione (addirittura) dopo un comizio tenuto in un comune vicino.

Tornando alle funzioni di polizia giudiziaria, il Tribunale di Forlì ha rigettato la tesi secondo cui l'art. 57 del codice di procedura delimiterebbe l'attività degli agenti di polizia giudiziaria dei vigili urbani nel senso temporale ovvero oggettivo (ad esempio stabilendo che tale qualifica spetti solo a fronte di reati che ledano interessi comunali) "essendo evidente che tale prerogativa, prevista legislativamente, non possa incontrare limiti laddove accada di dover fronteggiare situazioni di potenziale pericolo per la sicurezza pubblica". In breve: gli operatori della polizia locale non interrompono la propria funzione di polizia giudiziaria (cioè la potestà di intervenire laddove prendano cognizione di un reato) nel momento in cui timbrano il cartellino in uscita. Ma questa è una decisione di merito di un giudice territoriale.

## LA QUALIFICA DI POLIZIA GIUDIZIARIA ANCHE FUORI DAL SERVIZIO?

La sentenza del Tribunale di Forlì (secondo cui l'agente di polizia locale conserva la qualifica anche fuori servizio) non ha però dissipato tutti i dubbi sul tema. Infatti, tempo un anno, e la tesi è stata ribaltata dalla Corte d'Appello di Bologna (Sez. 1<sup>a</sup> Penale) con la sentenza n. 852 del 16 marzo 2009. Semplicemente, i giudici di secondo grado hanno escluso, nel caso citato, che la vigilessa rivestisse nel momento dell'intervento le qualifiche di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza. Peraltro, essendo divenuta irrevocabile la sentenza d'appello, sul punto non ha nemmeno potuto pronunciarsi la Cassazione, che a dire il vero, su questo tema non si è mai espressa con una decisione univoca.

Partita chiusa? No, perché più o meno nello stesso periodo succede un altro fatto. Non un fatto analogo, ma speculare: la vigilessa di Forlì si era dimostrata "troppo attiva", mentre un suo collega veneto aveva deciso, con azioni non molto compatibili con l'uniforme indossata, di favorire una prostituta straniera informandola che i carabinieri si stavano recando presso la sua abitazione. Fatto sta che il telefono della donna era intercettato, l'attività di favoreggiamento del vigile era risultata evidente e dopo la condanna era scattato un procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 16 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

La norma sancisce che: "Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria che senza giustificato motivo omettono di riferire nel termine previsto all'autorità giudiziaria la notizia del reato, che omettono o ritardano l'esecuzione di un ordine dell'autorità giudiziaria o lo eseguono soltanto in parte o negligenza o comunque violano ogni altra disposizione di legge relativa all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, sono soggetti alla sanzione disciplinare della censura e, nei casi più gravi, alla sospensione dall'impiego per un tempo non eccedente sei mesi".

Si era quindi riunita una apposita commissione di primo grado per esaminare la richiesta del Procuratore della Repubblica tesa alla sospensione del poliziotto locale dalle funzioni di polizia giudiziaria. Certo lasciare che l'agente continuasse a svolgere le funzioni di p.g. dopo una condanna a tre anni di reclusione per avere procacciato i clienti a diverse prostitute straniere sembrava una cosa incongrua. La Commissione disciplinare sembrava un pro-forma. Ed invece no. Anche in quell'ambito, dato che sulla materia non c'è chiarezza, è riaffiorato un quesito: avendo commesso egli i fatti libero dal servizio, come si può ipotizzare l'abuso in una funzione che, stando alla lettera dell'art. 57 c.p.p., non stava esercitando? La difesa, così come quella nel processo di Forlì, ma per opposte ragioni, aveva sottolineato che gli agenti di polizia locale rivestono le loro qualifiche solo "in" servizio. I fatti contestati erano invece avvenuti "fuori" dal servizio. Argomento insuperabile, e la commissione ha dato ragione al vigile. Una decisione sbagliata, secondo il Procuratore Generale che ha interposto appello facendo notare che la Cassazione, nella sentenza 3200/1992, si era espressa nel senso che la qualità di agente di p.g. degli operatori di polizia municipale è indipendente dall'orario di servizio (in



Foto Coraggio



realtà si trattava di una decisione che riguardava il caso di un agente della Polizia di Stato, quindi non pertinente).

Più interessante, invece, la sentenza 22 luglio 1995, n. 8281 che si è occupata della qualità di agente di p.g. di un appartenente alla polizia locale, per escludere che essa fosse incompatibile con la funzione di giudice popolare in Corte d'Assise. La Cassazione esclude l'incompatibilità proprio sulla "limitazione nel tempo" della qualifica: terminato il suo servizio il vigile può benissimo far parte della giuria popolare, a differenza dei suoi colleghi poliziotti, carabinieri e finanziari che esercitano continuamente le loro funzioni.

### FUNZIONI PERMANENTI: LA SOLUZIONE INTERPRETATIVA DEL RAPPORTO TRA L'ART. 57 C.P.P. E L'ART. 5 DELLA LEGGE 65/1986

La questione disciplinare, per il vigile veneto sembrava scivolare in discesa verso un'altra assoluzione. Invece la commissione di secondo grado ha articolato un ragionamento peraltro molto utile a risolvere la questione della permanenza delle qualifiche in capo agli agenti municipali, anche se non in servizio.

La chiave di lettura sta nel rapporto tra la normativa del codice di procedura e quella contenuta dalla legge quadro sulla polizia locale.

La lettera dell'art. 57 c.p.p. è chiara: rivestono la qualifica di polizia giudiziaria nell'ambito territoriale di competenza le guardie delle province e dei comuni, quando sono in servizio.

E' vero che l'art. 117 della costituzione conferisce alle Regioni la competenza della polizia locale, ma le leggi regionali non possono aggiungere né togliere nulla in materia di funzioni: la Corte costituzionale nella sentenza nr. 313/2003, chiarendone i limiti, ha riservato allo Stato le competenze in materia di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza.

Domanda: e lo Stato, attraverso quale strumento ha conferito ai vigili urbani queste qualifiche? Sarebbe un errore ritenere che abbia adoperato solo la più volte richiamata norma del codice, poiché è ancora in vigore l'art. 5 della legge 65/1986.

Esaminiamo la disposizione che sancisce: 1. che il personale che svolge servizio di polizia municipale, esercita anche funzioni di polizia giudiziaria; 2. che le esercita nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza; 3. che le svolge nei limiti delle proprie attribuzioni (non del "servizio", attenzione, ma delle "attribuzioni" c'è scritto); 4. tutto questo con riferimento ai sensi dell'(abrogato) art. 221, terzo comma, del codice di procedura penale.

E' appena il caso di notare che il vecchio codice, all'art. 221, non conteneva nessuna limitazione di funzioni in relazione al "servizio" delle guardie comunali. Infatti, scorrendo la giurisprudenza dell'epoca si rinviene la sentenza di Cassazione 6 maggio 1983, n. 7974 secondo la quale, per la sua qualità di agente di polizia giudiziaria, il vigile urbano "è tenuto a fare rapporto di ogni reato di cui venga a conoscenza, indipendentemente dallo specifico incarico

*in concreto ottenuto dai competenti organi comunali".*

E questo non sarebbe più vero, ora che vige l'art. 57 del nuovo codice?

Cioè, la nuova norma avrebbe abrogato l'art. 5 della legge 65/1986, nel quale non si limitano le funzioni al servizio, ma alle attribuzioni?

La nozione di "servizio permanente", come ci insegnano Cass. 11298/1993 e Cass. 21730/2001, è peraltro diversa da quella di "esercizio delle funzioni", implicando essa che il pubblico ufficiale può in ogni momento intervenire per esercitare le sue funzioni, ma non che egli le stia esercitando concretamente in ogni momento.

Vista così, la locuzione "quando sono in servizio" contenuta nell'art. 57 c.p.p. deve essere interpretata in un altro modo: piuttosto che pensare a funzioni esercitate a "intermittenza" si deve concludere che gli appartenenti alla polizia locale rivestono le previste qualifiche quando il loro rapporto d'impiego è in atto e non sospeso per qualsivoglia ragione.

Anche nel diritto amministrativo si adopera del resto la locuzione "servizio" non solo nel senso di orario, bensì di periodo funzionale. Con queste motivazioni, tornando al caso del poliziotto locale del Veneto, la commissione ha concluso che l'espressione "quando sono in servizio" corrisponda al concetto di "in servizio attivo" cioè non interrotto da cause incidenti sul rapporto di impiego come le ferie, il congedo per malattia, l'aspettativa o altro. E con queste motivazioni lo ha irrevocabilmente sospeso.

D'altra parte, i Carabinieri si erano rivolti (ingenuamente) a quell'agente per ricercare la prostituita che poi quest'ultimo aveva preavvisata, proprio confidando nella sua attribuzione di poliziotto locale che conosce l'anagrafe ed il territorio.

**CONCLUSIONI:** - Lo sforzo interpretativo dei giudici, per chiarire i termini nei quali gli operatori di polizia locale svolgono le proprie attribuzioni è stato notevole ed anche abile. Resta però di tutta evidenza che la normativa non è chiara e questo crea inevitabilmente disorientamento tra gli agenti.

Certo, tutta la legislazione sulla polizia locale dovrebbe essere finalmente adeguata attraverso una riforma organica della legge 65/1982. Non sarebbe però peregrina l'idea, dato che nei prossimi mesi passerà per il Parlamento il "treno" del pacchetto di riforma della giustizia, inserire una piccola modifica – peraltro indolore e senza spese – dell'art. 57 del codice di procedura penale. Una modifica chiarificatrice, naturalmente. Nell'interesse degli agenti, dei giudici ed anche dei cittadini. ■

**\*Dirigente della Polizia di Stato e  
Docente di Politiche della Sicurezza  
Presso l'Università di Bologna  
ugo.terracciano@unibo.it**

AGGIORNAMENTO - Abbiamo citato, nell'articolo che precede, il caso di un vigile censurato dalla Commissione disciplinare di secondo livello presso la Cassazione. Il vigile in questione era stato "prosciolto" dall'inculpazione disciplinare in prima istanza e poi sanzionato dopo il ricorso del Procuratore Generale. La novità è che il provvedimento della Commissione di secondo grado è stato successivamente annullato dal TAR Veneto il quale ha stabilito che fuori dall'orario di servizio gli appartenenti alla polizia locale non esercitano le funzioni di polizia giudiziaria. Quindi, nel caso di specie, essendo i fatti contestati all'operatore di polizia locale avvenuti fuori dall'orario di servizio, la sospensione dalle funzioni irrogatagli dalla Commissione era illegittima.