
XVI Legislatura – Senato della Repubblica Atto n. 2832

Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 9.9.2011

L'atto n. S 2832 recante "Interpretazione autentica dell'articolo 12, comma 1, lettera *d*-bis), del nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di espletamento dei servizi di polizia stradale " presentato al Senato di iniziativa del Sen. Bevilacqua, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla Commissione permanente VIII (Lavori pubblici, comunicazioni). L'analisi in Commissione non è ancora iniziata ma sono già stati richiesti i pareri delle commissioni 1^a (Aff. cost.), 2^a (Giustizia).

L'atto fornisce l'interpretazione autentica dell'articolo 12, comma 1, lettera *d*-bis), del nuovo codice della strada, specificando che non sussiste competenza della polizia provinciale in ordine alla rilevazione di infrazioni stradali sul territorio di competenza comunale, in quanto l'ambito del territorio di competenza è da considerarsi quello stradale.

Si riporta di seguito lo schema del disegno di legge con la relazione di accompagnamento.

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore Bevilacqua

comunicato alla presidenza il 19 luglio 2011

Interpretazione autentica dell'articolo 12, comma 1, lettera *d*-bis), del nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di espletamento dei servizi di polizia stradale

Onorevoli Senatori. – Il presente disegno di legge intende chiarire la portata della disposizione di cui all'articolo 12, comma 1, lettera *d*-bis), del nuovo

codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Tale lettera, aggiunta dall'articolo 1 del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, autorizza i Corpi e i servizi di polizia provinciale all'espletamento dei servizi di controllo delle infrazioni stradali nell'ambito del territorio di competenza.

È bene osservare, preliminarmente, che il dato letterale della legge legittima i Corpi di polizia provinciale allo svolgimento dei servizi di controllo stradale ma non conferisce all'ente provincia nuove funzioni, in aggiunta a quelle già analiticamente elencate nell'articolo 19 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In particolare, tale articolo, al comma 1, lettera *d*), prevede che alla provincia spettano le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nel settore viabilità e trasporti.

L'articolo 2, comma 6, lettera *C*, del nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, specifica poi che sono da considerarsi provinciali le strade che allacciano al capoluogo di provincia capoluoghi dei singoli comuni della rispettiva provincia o più capoluoghi di comuni tra loro ovvero quando allacciano alla rete statale o regionale i capoluoghi di comune, se ciò sia particolarmente rilevante per ragioni di carattere industriale, commerciale, agricolo, turistico e climatico.

Per contro, sempre il suddetto articolo 2, comma 6, lettera *D*, qualifica come «comunali» le strade che congiungono il capoluogo del comune con le sue frazioni o le frazioni fra loro, ovvero congiungono il capoluogo con la stazione ferroviaria, tranviaria o automobilistica, con un aeroporto o porto marittimo, lacuale o fluviale, con interporti o nodi di scambio intermodale o con le località che sono sede di essenziali servizi interessanti la collettività comunale. Il successivo comma 7 specifica, infine, che le strade urbane di cui all'articolo 2, comma 2, lettere *D*, *E* e *F*, (strade urbane di scorrimento, strade urbane di quartiere e strade locali) sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade

statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti.

Ciò premesso e in ordine alla individuazione del perimetro «dell'ambito del territorio di competenza» provinciale – richiamato dall'articolo 12, comma 1, lettera *d*-bis), del nuovo codice della strada di cui al citato decreto legislativo n. 285 del 1992, ai fini dell'espletamento dei servizi di polizia stradale – si può affermare che la dimensione del suddetto «ambito» sia quella specificata e circoscritta dall'articolo 2 del medesimo codice della strada che classifica di proprietà provinciale tutte (e solo) le strade di collegamento tra i vari comuni, e come comunali quelle interne ai centri urbani, e qualificando come tali – per città con popolazione superiore a diecimila abitanti – anche quelle provinciali, statali e regionali che li attraversano.

Ai fini di tale valutazione e a sostegno di quanto sinora affermato non può prescindersi dal tener conto della norma di cui all'articolo 118, primo comma, della Costituzione, che prevede che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

In proposito, tutte le funzioni attribuite alla provincia ed elencate tassativamente nell'articolo 19, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, rivestono rigidamente tali caratteristiche di omogeneità, ed è soltanto in funzione delle esigenze di unitarietà gestionale che assume rilevanza l'attività sull'intero territorio fisico-amministrativo dell'ente, compreso quello comunale.

Peraltro il legislatore, all'articolo 12, comma 1, lettera *d*-bis), del citato nuovo codice della strada, ha ritenuto di utilizzare il termine «ambito» (che indica quindi una porzione di spazio rispetto ad un intero) proprio in quanto non sussistono attribuzioni funzionali specifiche della provincia in tal senso e si ritiene che questo sia già di per sé preclusivo di operatività in ambiti altrui. Per tale ragione ne deriva che né la provincia né tantomeno il suo organo strumentale di polizia possono aspirare in tale ambito

all'attribuzione di competenze nel territorio di pertinenza di altri enti.

Altro fondato indizio della giusta lettura da attribuire alla norma in titolo si evince dall'esame dell'articolo 11 del suddetto nuovo codice della strada il quale, al comma 3, stabilisce che «ai servizi di polizia stradale provvede il Ministero dell'interno, salve le attribuzioni dei comuni per quanto concerne i centri abitati».

La *ratio* di tale salvaguardia è da ravvedere proprio nella tutela già garantita a livello costituzionale del principio dell'autonomia degli enti locali nel proprio territorio: l'articolo 114, secondo comma, della Costituzione recita infatti «I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» mentre l'articolo 3 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, puntualizza che i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà.

Tale attribuzione è anche e soprattutto una conferma della competenza territoriale stradale esclusiva del comune (in rapporto all'ente provincia) in relazione all'interpretazione della frase «ambito del territorio di competenza» per quanto concerne l'espletamento dei servizi di polizia stradale, che si erge a diritto di operatività esclusiva anche sulle vie statali, regionali e provinciali che attraversano il suo territorio, ai sensi del già citato articolo 2, comma 7, del nuovo codice della strada.

Infine occorre sottolineare come un'interpretazione contrastante lederebbe, oltre all'autonomia organizzativa, gestionale e territoriale, anche quella economico-finanziaria e patrimoniale dei comuni sancita dall'articolo 119 della Costituzione il quale al primo comma stabilisce che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa»; al secondo comma che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome» e al quarto comma che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai

Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

In proposito, l'articolo 208 del citato nuovo codice della strada stabilisce che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie «sono devoluti alle regioni, province e comuni, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni». Sempre l'articolo 208, al comma 4, prevede che una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti ai suddetti enti deve essere destinata ad interventi di sostituzione, ammodernamento, potenziamento, messa a norma e manutenzione delle strade di proprietà; al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale nonché ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale.

Infine, si sottolinea che, ai sensi dell'articolo 393, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, gli enti locali sono tenuti ad iscrivere nel proprio bilancio annuale apposito capitolo di entrata e di uscita dei proventi ad essi spettanti a norma dell'articolo 208 del nuovo codice della strada.

Per legge, dunque, tali proventi costituiscono parte rilevante e obbligatoria di finanziamento per gli scopi sopra citati. Anche questa norma di autofinanziamento, sul quale l'ente deve per legge fare affidamento, interpretata in relazione al contesto che sta trattandosi, per logica induce a ritenere che se da una parte esistono finalità collettive collegate alle somme provenienti da sanzioni amministrative pecuniarie, dall'altra queste ultime devono avere carattere di certezza e non possono quindi ritenersi consentite, in tale ambito, ingerenze da parte di altri enti.

Concludendo, per quanto sinora esposto e considerato, l'espressione di cui all'articolo 12, comma 1, lettera *d*-bis), del citato codice di cui decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, letta in combinato disposto con le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 6, lettera *C*, e 7, e all'articolo 208 del citato nuovo codice della strada, con l'articolo 393 del regolamento di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992, con gli articoli 1, 3 e 19 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti

locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nonché con gli articoli 114, 118 e 119 della Costituzione, deve interpretarsi quale ambito territoriale stradale e pertanto non sussiste la competenza della Polizia provinciale in ordine alla rilevazione di infrazioni stradali sul territorio stradale di proprietà comunale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 12, comma 1, lettera *d-bis*), del nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, si interpreta nel senso che l'ambito del territorio di competenza ai fini dell'espletamento dei servizi di polizia stradale è da considerarsi quello stradale e non sussiste quindi competenza della polizia provinciale in ordine alla rilevazione di infrazioni stradali sul territorio di competenza comunale.