



circolare

*Ministero della Giustizia*

**DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA**  
- UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO -  
**Segreteria Generale**



GDAP-0071638-2008

PU-GDAP-1a00-27/02/2008-0071638-2008

Roma,

Ai Direttori Generali

Ai Direttori degli Uffici di Staff

Ai Provveditori Regionali  
dell'Amministrazione Penitenziaria

S E D E

**OGGETTO:** P.C.D. del 10 gennaio 2008 - istitutivo dei servizi di polizia stradale. Circolare esplicativa.

Di seguito alla nota prot. n. 18016 del 18.1.2008, relativa al provvedimento in oggetto indicato, si trasmette la circolare esplicativa in ordine alla disciplina delle funzioni di Polizia stradale attribuite alla Polizia penitenziaria.

IL CAPO DELLA SEGRETERIA

Antonio D'Amato



# *Ministero della Giustizia*

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

*Il Capo del Dipartimento*

**Oggetto: Circolare esplicativa in ordine alla disciplina delle funzioni di polizia stradale attribuite alla Polizia Penitenziaria ( rif.to P.C.D. in data 10.1.2008).**

A seguito della recente trasmissione a tutti i Provveditorati del P.C.D. in data 10.1.2008, concernente la disciplina dei servizi di polizia stradale che si allega al presente- si ritengono opportuni alcuni approfondimenti concernenti la tematica, al fine di fornire opportune indicazioni interpretative in merito ai contenuti ed alla ratio del citato provvedimento.

**1. La necessità della regolamentazione delle funzioni di polizia stradale attribuite al Corpo di Polizia Penitenziaria.**

Nulla quaestio è consentita circa la necessità e l'urgenza di disciplinare la materia, caratterizzata fino ad ora da un'attività che è stata di fatto svolta, in assenza di alcun canone di indirizzo, essendo comunque normativamente riconosciuta.

Com'è noto, infatti, la lettera F bis dell'art. 12 del codice della strada, introdotta con D.L. 27.6.03 n. 151, ha previsto l'estensione dei servizi di polizia stradale al Corpo di Polizia Penitenziaria ed al Corpo Forestale dello Stato, in relazione ai compiti di istituto.

L'attività conseguente ha però evidenziato l'esigenza di ovviare ad una lacuna priva ora di qualunque giustificazione pragmatica.



# Ministero della Giustizia

Una disciplina di dettaglio della materia è inoltre necessaria, anche per ulteriori, stringenti considerazioni, di seguito illustrate.

## 2. La ratio della regolamentazione in esame.

La ratio della disciplina evidenzia l'esigenza della stessa sotto molteplici prospettive.

### a) Problemi posti dall'esercizio non disciplinato delle funzioni.

L'assenza di una regolamentazione, come già anticipato, non ha impedito l'esercizio delle funzioni in argomento. Ciò è accaduto del tutto legittimamente, in ragione del carattere immediatamente prescrittivo della normativa; tuttavia, l'assenza di direttive di dettaglio ha prodotto un'attività svolta con modalità empiriche e con criteri e modalità disomogenei, e soprattutto con prassi subordinate alla collaborazione da parte dei Servizi di Polizia stradale della Polizia di Stato, cui veniva richiesta collaborazione in merito agli adempimenti successivi al rilievo della contravvenzione. Tale collaborazione, ottenuta solo in alcuni contesti territoriali ( grazie alla buona volontà degli uffici di Polizia Penitenziaria e Polizia Stradale interessati ) ed inoltre non ufficializzata, né concordata a livello centrale, poneva tra l'altro la Polizia Penitenziaria in una posizione servente, di fatto, rispetto ad un altro Corpo di Polizia.

### b) Esistenza di difetto di coordinamento legislativo.

Strettamente connessa si poneva, su diverso versante, di rango legislativo, l'esigenza di attività d'impulso de iure condendo, riguardante l'eliminazione del difetto di coordinamento fra l'intercorsa modifica del codice della strada, di cui trattasi, e le previsioni concernenti la destinazione istituzionale dei proventi delle contravvenzioni.

Infatti l'art. 208 c.d.s. prevede ancora- negli esatti termini antecedenti



# *Ministero della Giustizia*

alla modifica- che parte dei proventi delle contravvenzioni elevate siano da destinare alle esigenze assistenziali e previdenziali dei Corpi della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza e non anche della Polizia Penitenziaria.

In assenza di qualsiasi giustificazione della disparità di trattamento, l'omissione dell'inserimento della Polizia Penitenziaria, oltre che del Corpo Forestale dello Stato, fra i Corpi in argomento, appare come una svista del legislatore, che non ha tenuto conto delle conseguenze della già illustrata modifica dell'art. 12.

Né la disparità può ricollegarsi al necessariamente minore apporto alla formazione del fondo contravvenzioni da parte di una forza di polizia, alle quali l'attività di polizia stradale è attribuita in via sussidiaria rispetto ai compiti d'istituto. Tale ratio è da escludersi decisamente, dal momento che l'art. 393 delle disposizioni di attuazione del codice della strada già tiene debito conto di tale circostanza, prevedendo che gli importi da conferirsi a finalità previdenziali delle forze di polizia, con determinazione del Ministero dell'Interno, siano proporzionali all'importo delle rispettive contravvenzioni.

Quest'Ufficio, pertanto, ha già provveduto a richiedere all'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia di valutare- sottolineandosene la particolare importanza non solo in termini di coerenza normativa, ma anche per le ricadute sul prestigio, sulla visibilità del Corpo e sui rispettivi bisogni previdenziali- l'esigenza di proposta di riforma legislativa nei termini sopra illustrati, attraverso la consequenziale modifica dell'art. 208, co. 2 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo Codice della



# *Ministero della Giustizia*

strada) e dell'art. 393 del D.P.R. 16.12.1992, n. 495 ( Regolamento di esecuzione ed attuazione del nuovo Codice della strada).

c) Cura della professionalità, efficienza e visibilità del Corpo di Polizia penitenziaria.

Non secondaria è l'esigenza che qualunque attività attribuita al Corpo, anche in linea sussidiaria come la presente, vada svolta con professionalità ed efficienza e soprattutto nel rispetto delle condizioni previste dalla legge; la qual cosa implica l'esigenza di una regolamentazione di dettaglio, anche con riferimento al particolare ambito della stessa, connesso ai tradizionali compiti d'istituto del Corpo.

Ulteriore profilo da non sottovalutarsi è connesso alla circostanza che l'ampliamento del bagaglio professionale degli esponenti della Polizia Penitenziaria, congiuntamente all'introduzione degli strumenti tecnico-giuridici adeguati all'esigenza di agire sul territorio e nei confronti di destinatari estranei alla platea penitenziaria, possa consentire agli stessi di esercitare una presenza civica ed un ruolo pubblico piu' ampio; presenza e piu' ampio ruolo che, ove ristretti alle adeguate circostanze ed esercitati in ragionevole misura, sono connaturali all'esigenza di attuare ed evidenziare la funzione sociale di un Corpo di Polizia civile non subalterno ad alcun altro rivestente analoga funzione.

Ciò è particolarmente evidente nel caso in cui, come previsto nel citato PCD, le funzioni di polizia stradale siano esercitate in connessione a compiti di soccorso pubblico o di polizia giudiziaria, oltre che al fine della eliminazione di ostacoli alla libera e sicura circolazione cittadina.



# Ministero della Giustizia

## 3. Ambiti di attività cui possono ricollegarsi le funzioni di polizia stradale esercitate dalla polizia penitenziaria.

La questione si pone, in considerazione della circostanza che il dlgs.vo n. 285/ 92 ( nuovo Codice della strada) espressamente stabilisce che l'espletamento dei servizi di polizia stradale è attribuito al Corpo di Polizia Penitenziaria in relazione ai compiti d'istituto.

La terminologia adottata- non pregnante al punto da esigere immancabilmente un nesso di strumentalità fra i compiti d'istituto e l'espletamento del servizio in argomento- consente nondimeno di affermare che trattasi di funzioni sussidiarie rispetto alle funzioni prioritarie della Polizia Penitenziaria; sussidiarietà delle funzioni tale da comportare sia, in negativo, l'esigenza che le funzioni stesse non rallentino o addirittura pregiudichino l'esercizio dei prioritari compiti istituzionali sia, in positivo, una correlazione con questi ultimi, genericamente definita in termini tali da ricomprendere sicuramente i casi in cui l'intervento di polizia stradale sia potenzialmente idoneo a consentirne l'attuazione dei compiti d'istituto in condizioni di maggior efficienza e tempestività oppure a conseguire la rimozione di un possibile ostacolo agli stessi, ma anche tali da non escludere comunque che la correlazione richiesta possa essere di minor pregnanza, in relazione a contingenze che la concreta esperienza dimostrerà congruenti con l'esercizio delle funzioni.

E' evidente, tuttavia, che le priorità dell'Amministrazione, alle quali dovranno attenersi le unità di Polizia Penitenziaria, nell'esercizio del servizio di polizia stradale- che si vuole assai moderato, anche al fine di non turbare la continuità e le esigenze di cautela dei primari compiti di



# Ministero della Giustizia

istituto- siano quelle elencate nell'art. 5 del P.C.D. , sotto forma di linee guida della formazione in merito.

Cosicché deve sin d'ora precisarsi, a titolo esemplificativo, ed al fine di evitare il ripetersi di pregresse esperienze, che non sarà consentito il pattugliamento di polizia stradale con riferimento ad aree stradali o marittime, piu' o meno prossime ad immobili di pertinenza o custodite dell'Amministrazione, al solo e specifico scopo di rilevare contravvenzioni al codice della strada; né in ogni caso il rilievo delle stesse allorché queste siano irrilevanti con riferimento alla sicurezza ed accessibilità di detti immobili.

Va da sé, sotto diverso versante, che l'uso di auto d'istituto e di divisa non saranno rilevanti quali condizioni di ammissibilità dell'esercizio della funzione de qua, anche se è auspicabile che esso avvenga con modalità che consentano di evitare fraintendimenti da parte dei controinteressati, nell'interesse alla chiarezza nell'esercizio di funzioni istituzionali.

#### 4. Articolazione delle attività, fra strutture periferiche e centrali.

Si è valutato allo scopo se centralizzare o delegare in sede locale gli adempimenti conseguenti alla elevazione del processo verbale di contravvenzione ( notifica, eventuale difesa del provvedimento in sede giudiziaria, adempimenti connessi all'attivazione della procedura di riscossione coattiva ed altro).

Il modello che è stato adottato si basa su di una forma di graduata distribuzione delle competenze fra organi locali e centrali.

Fermo restando che l'esercizio delle funzioni è riconosciuto, in relazione ai compiti d'istituto, a tutte le unità di Polizia penitenziaria, ai Nuclei traduzioni e piantonamenti compete ogni incumbente connesso alle





# *Ministero della Giustizia*

contravvenzioni rilevate da parte di addetti al rispettivo istituto (conservazione ed archiviazione dell'originale del verbale elevato, trasmissione di copia del verbale al Provveditorato regionale territorialmente competente- anche in forma elettronica, come già è prassi per la polizia stradale- tenuta dei registri e riscossione dell'oblazione, nonché incombenze connesse all'eventuale sequestro e fermo amministrativo dei veicoli).

Spetta invece ai Provveditorati ( Uffici Sicurezza e traduzioni) garantire il rispetto della disciplina in materia, nonché la distribuzione della modulistica fra i reparti, la ricezione di copia dei verbali, la verifica delle condizioni di legittimità e merito della contravvenzione, la trasmissione della copia del verbale al DAP, congiuntamente a copia di eventuale ricorso presentato dall'interessato ed a memoria di sostegno redatta dal Referente locale per il Contenzioso.

Spetta al Dap ogni ulteriore attività: approvvigionamento della modulistica, notifica del verbale a mezzo posta, quando non effettuata a favore dell'interessato nell'immediatezza del rilievo; trasmissione del verbale alla Capitaneria di Porto competente, nel caso di violazione delle leggi marittime; accredito delle somme sul conto corrente di cui all'art. 208 del codice della strada; resistenza in sede di contenzioso, ovvero archiviazione preventiva della pratica; inserimento via Web dei dati relativi ai verbali effettuati; instaurazione e gestione dei rapporti per lo svolgimento delle attività di notifica dei verbali e per gli adempimenti connessi alla riscossione delle somme dovute a titolo di oblazione e adempimenti consequenziali; aggiornamento, mediante collegamento informatico con la banca dati del Ministero dei Trasporti, Dipartimento dei





# Ministero della Giustizia

Trasporti Terrestri, della situazione dei punti patente a seguito della sottrazione conseguente all'infrazione accertata (art. 126 bis c.d.s.); promovimento, in caso di mancato pagamento della sanzione, della procedura di esecuzione forzata, con la formazione del ruolo da trasmettere all'intendenza di finanza ai sensi dell'articolo 206 C.d.S.

A tale articolazione del servizio, privilegiante le competenze centrali, si è giunti anche sulla base di indicazioni fornite del Comando della Polstrada che ha affidabilmente evidenziato, alla luce di esperienza pluriennale maturata nel servizio in argomento, che l'attribuzione di complesse attività alle diramazioni periferiche del servizio potrebbe produrre l'enfatizzazione dello stesso, con rischio di esorbitanza rispetto ai suoi limitati ambiti, ed un impiego notevole di risorse umane e materiali.

Per quanto attiene all'istituzione nel Dipartimento del nuovo servizio, l'Ufficio competente è stato collocato nell'ambito dell'Ufficio della Sicurezza e delle Traduzioni della Direzione Generale del Personale e della Formazione dell'Amministrazione Centrale ( medio tempore: Ufficio del Coordinamento delle Traduzioni e dei piantonamenti, Ufficio del Capo Dipartimento); l'Ufficio Contenzioso ed i rispettivi Referenti regionali forniranno la richiesta assistenza legale.

Quanto alla formazione, si è ritenuto di proporre la sperimentazione anche di metodologie di formazione a distanza ( c.d. e-learning) tenuto conto della circostanza che le stesse trovano una delle sedi elettive di implementazione anche in attività che, come la presente, non richiedano competenze di estrema complessità e siano indirizzate ad ampia platea di destinatari.



# Ministero della Giustizia

## 5. Esigenze di personale ed attribuzioni di polizia stradale a livello delle articolazioni periferiche dell'Amministrazione.

Chiarito che, presso i Provveditorati, attribuzioni di coordinamento andranno, alla scadenza della fase transitoria, senza dubbio disciplinate ed attribuite nei termini regolamentati (in aggiunta ai compiti d'istituto già rivestiti dalle unità interessate) deve precisarsi che l'organizzazione e l'attribuzione delle mansioni in argomento, a livello di Nuclei Traduzioni e Piantonamenti, deve tener conto della particolare impegnatività di funzioni immediatamente operative all'esterno della sede di servizio, quali appunto quelle dei Nuclei, inerenti ai compiti d'istituto; circostanza che, in unità caratterizzate da particolari criticità operative, potrebbero motivatamente e doverosamente condurre, nel bilanciamento fra il diverso grado di rilevanza dei servizi, ad operare una precisa scelta di priorità a favore dei compiti primari.

Della problematica sono ben consapevoli anche le Organizzazioni Sindacali- il cui proficuo contributo, anche tecnico, è stato acquisito prima di procedere all'emanazione del definitivo provvedimento- che hanno esposto l'esigenza di rivisitazione delle dotazioni organiche del personale e logistiche.

L'esigenza, da valutarsi avuto riguardo alla sussidiarietà delle funzioni, trova riconoscimento, allo stato, nella previsione di una fase sperimentale, e nel successivo monitoraggio degli esiti della stessa, nonché, nella previsione ( art. 7) che contempla l'emanazione di successivi provvedimenti integrativi, che potranno, alla luce della concreta esperienza, disporre sia misure funzionali a migliorare il servizio, sia



# *Ministero della Giustizia*

misure atte a renderlo compatibile con il corretto espletamento degli altri compiti d'istituto.

## **6. Contravvenzioni in materia di navigazione**

Si è provveduto infine a regolamentare la materia della navigazione in separato articolo ( art. 6) attraverso rinvio alla restante regolamentazione, in quanto compatibile, ed a successivi provvedimenti di dettaglio, precisando altresì che l'accertamento e la contestazione di violazioni in materia-rilevante con riferimento all'attività delle basi navali dell'Amministrazione penitenziaria- è essenzialmente riferito alla contravvenzione di cui all'art. 1174 cod. nav. co. 2 e chiarendo altresì che fonte normativa del potere della polizia penitenziaria è costituita dall'art. 13 co. 4 l. 689/81, per cui "All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria". Tale è il caso dell'art. 1174 cod. nav., che sanziona l'inosservanza di provvedimenti dell'autorità in materia di circolazione nell'ambito del demanio marittimo o aeronautico ( co.2) con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 51 a 309 e la violazione di provvedimenti in tema di polizia portuale ed aeroporti ( co. 1) con la sanzione da euro 1032 a 6197.

## **7. Regime transitorio**

L'art. 7 prevede che, ferma restando l'immediata vincolatività delle disposizioni di cui agli artt. 1 ( Ambiti e modalità di espletamento dei servizi ) e 5 ( Formazione), gli artt. 2, 3 e 4 entreranno in vigore in data 15. 6. 2008.

Si è ritenuto di prevedere il differimento dell'entrata in vigore di queste ultime disposizioni sostanzialmente al fine, esplicitato dallo stesso



# *Ministero della Giustizia*

articolo, di poter acquisire medio tempore le eventuali indicazioni provenienti dai Provveditorati e dagli istituti, che consentano l'emanazione di disposizioni integrative, funzionali anche all'eventuale miglioramento dei servizi ovvero a garanzia della loro compatibilità con l'espletamento dei compiti d'istituto della Polizia Penitenziaria.

Ne consegue che, in questa fase - e cioè fino al 15.6.08- il rilievo diretto di contravvenzioni da parte della polizia penitenziaria avverrà nei soli casi in cui risulti indispensabile ed in presenza di eventuali preesistenti accordi periferici con le sezioni di Polizia Stradale, funzionali agli ulteriori esiti procedurali.

Non si è invece ritenuto di prevedere l'istituzione dei servizi anche presso il Ministero, presso il Dap e presso i Provveditorati.

Fermo restando infatti che anche il personale di Polizia penitenziaria in servizio presso dette sedi è, ipso iure, abilitato al rilievo delle contravvenzioni stradali, si è posta l'alternativa tra il prevedere l'organizzazione dei servizi di polizia stradale in tali sedi, ovvero individuare i Nuclei Traduzioni competenti alla gestione delle contravvenzioni. Optando per tale ultima ipotesi, si è scelto, anche a tale scopo, di esplicitare il potere dei Provveditorati di emanare indicazioni di dettaglio in merito ai servizi di polizia stradale; i Provveditorati pertanto indicheranno i nuclei traduzioni competenti per la gestione delle contravvenzioni rilevate dagli appartenenti alle sedi in argomento, oltre che agli istituti nei quali si sia ritenuto di soprassedere all'affidamento delle mansioni in argomento al Nucleo Traduzioni-

Circa il rapporto tra i Provveditorati ed i Nuclei Traduzioni e Piantonamenti, si è precisato che al Provveditorato compete un potere di



# *Ministero della Giustizia*

coordinamento della gestione delle contravvenzioni, così da non escludere attività di supporto da parte del Nucleo Traduzioni procedente; infine si è esplicitata l'esigenza che, in sede contenziosa, siano raccolte, quando opportuno, le indicazioni dell'unità procedente.

Si resta in attesa di eventuali indicazioni ovvero di proposte o iniziative di dettaglio.

Il Capo del Dipartimento

