

## Sull'utilizzo delle associazioni di volontariato quali ausiliari del traffico presso le amministrazioni comunali

di giud. Corrado Maffi

Il tema dell'utilizzabilità delle Associazioni di volontariato quali Ausiliari del Traffico è di grande attualità, specie a seguito dei numerosi recenti arresti giurisprudenziali sulla figura dell'ausiliare e dei suoi poteri, quali a titolo di esempio, [Cassazione Civile, sezione I, 18 agosto 2006, N. 18186](#) e [Cassazione civile, sez. I, 7 aprile 2005, n. 7336](#).

Il presente lavoro si sofferma sulla qualificazione giuridica della figura in parola e sui principali aspetti tecnico-operativi, confermando i risultati raggiunti nell'ambito di un progressivo ampliamento delle ipotesi nelle quali è dato ravvisare la possibilità dell'attribuzione, in un'ottica di promozione della tutela del territorio e della collettività stessa, di tale qualifica anche ad Associazioni di Volontariato appunto, le quali non appaiono, in prima battuta, naturalmente deputate ad assolvere simili oneri.

Le Associazioni di Volontariato, infatti, mirano a concretizzare attività in stretta e sinergica collaborazione con gli Enti territoriali presenti. Tale comunione di intenti consente che i singoli componenti dell'associazione puntualmente individuati offriranno all'Ente preposto la loro più completa disponibilità, impegnandosi a dare, nel rispetto del loro statuto, una proficua e rispettosa collaborazione.

Sul punto, infatti, non vi è chi non veda la sostanziale differenza tra l'azione delle Forze di Polizia locali, istituzionalmente deputate a tali compiti e le Associazioni in parola: all'azione normalmente (e naturalmente) repressiva delle prime, si contrappone l'azione di sensibilizzazione, di persuasione e di educazione esercitata dai Volontari Ausiliari del traffico, mediante un approccio più socializzante con i potenziali contravventori.

Oltre a ciò, non può essere taciuto che la scelta di utilizzare tali Associazioni comporta una notevole riduzione dei costi di gestione da parte delle Amministrazioni Comunali e la possibilità di destinare le Polizie locali a servizi di istituto ben più importanti, quali il controllo del territorio e la repressione dei fenomeni di microcriminalità ormai molto diffusi anche nelle realtà "minori".

Prima di entrare nel merito della disposizione normativa di cui all'art. 17 della Legge 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini-bis), è opportuno soffermare l'attenzione sulla figura dell'**ausiliario del traffico** alla luce dell'[art. 12 del Codice della Strada](#) (D. Lgs. N. 285 del 30 aprile 1992) e da questo, per la prima volta, introdotta.

Difatti l'[art. 12, comma 3, C.d.S.](#) dispone che, accanto ai soggetti contemplati per l'espletamento dei servizi di polizia stradale: *“la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale e la tutela ed il controllo sull'uso delle strade possono essere effettuati, previo superamento di un esame di qualificazione secondo quanto stabilito dal regolamento di esecuzione:*

- 1. dal personale dell'ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale, dell'Amministrazione centrale e periferica del Ministero dei lavori pubblici, della Direzione generale della motorizzazione e dei trasporti e dal personale dell'A.N.A.S.;*
- 2. dal personale degli uffici competenti in materia di viabilità delle regioni, delle province e dei comuni, limitatamente alle violazioni commesse sulle strade di proprietà degli enti da cui dipendono;*
- 3. dai dipendenti dello Stato, delle province e dei comuni aventi la qualifica o le funzioni di cantoniere, limitatamente alle violazioni commesse sulle strade o sui tratti di strade affidate alla loro sorveglianza;*
- 4. dal personale delle Ferrovie dello Stato e delle ferrovie e tramvie in concessione, che espletano mansioni ispettive o di vigilanza, nell'esercizio delle proprie funzioni e limitatamente alle violazioni commesse nell'ambito dei passaggi a livello dell'amministrazione di appartenenza;*
- 5. dal personale delle circoscrizioni aeroportuali dipendenti dal Ministero dei trasporti, nell'ambito delle aree di cui all'art. 6, comma 7;*

6. dai militari del Corpo delle Capitanerie di porto, dipendenti dal Ministero della marina mercantile, nell'ambito delle aree di cui all'art. 6, comma 7.

L'elencazione è stata ampliata dall'art. 17 della Legge 127/97, con il quale, nel comma 132, è stata prevista la possibilità da parte dei comuni di conferire con **provvedimento del sindaco**, le funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta ai dipendenti delle società di gestione dei parcheggi, limitatamente alle aree oggetto di concessione (ai sensi dell'[art. 7, comma 8 C.d.S.](#)).

Al riguardo, **la circolare del Ministero degli Interni del 17 agosto 1997, N. 330/A/26467/110/26**, ha precisato che rientrano in tale nozione anche **i dipendenti di aziende speciali, di enti di gestione comunque denominati**, ovvero di **società private**, cui sia stata affidata la sola gestione delle aree di sosta a pagamento.

Si precisa, sul punto, come la prassi di diverse Amministrazioni Comunali abbia conferito il servizio in parola anche ad **ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO** – vedi, tra gli altri, e solo a mero titolo di esempio: Comune di Santa Marinella (Roma): Associazione PRO-PIRGY – anno 2004; Comune di Lamezia Terme (CZ): Gruppo Comunale “Volontari Ausiliari del Traffico – anno 2006; Comune di Tarcento (UD): Gruppo Comunale di Protezione civile e Gruppo Comunale antincendio boschivo – anno 2007; Comune di Palermo: Associazione D.I.P.A.S. – dal 1999; Comune di Oria (BR): Squadra Specializzata “Volontari Ausiliari del Traffico” – anno 2002.

Attraverso un'interpretazione analogico-estensiva della norma da ultimo richiamata, si ricava che **i componenti delle Associazioni di volontariato ben possono assumere la qualifica di “Ausiliari del traffico” e svolgere i servizi in parola con le relative incombenze, poteri e guarentigie**, atteso che le medesime associazioni possono essere sussunte nell'omnicomprensiva categoria di “*Ente di gestione comunque denominati*”. Si ricorda infatti che gli Enti a struttura corporativa – allorché il loro scopo diretto non sia l'esercizio di un'attività produttiva – prendono il nome di associazioni.

Il provvedimento ministeriale ha, inoltre, specificato che le funzioni di prevenzione e di accertamento in merito alla sosta ed “alla fermata” dei veicoli sono essenzialmente riconducibili alle violazioni di cui agli artt. 7, comma 15 e 157, commi 5, 6 ed 8 C.d.S. e si estendono anche “*alle aree immediatamente limitrofe a quelle concesse, entro lo spazio minimo indispensabile per compiere le manovre necessarie a garantire la concreta fruizione del parcheggio in concessione*” come, peraltro, è stato anche ribadito dalla circolare del Ministero degli Interni n. 300/A/55042/110/26 del 25 settembre 1997.

Le funzioni di accertamento e prevenzione sono state richiamate nel Decreto Legge 2 novembre 1999, n. 391, nel quale è stata confermata espressamente la competenza, anch'essa propria degli ausiliari del traffico – peraltro, già indubbiamente loro attribuita in forza della Legge 127/97 - **ad applicare la sanzione accessoria della rimozione (ex art. 158 C.d.S.) nei casi di impedimento all'accesso presso aree di sosta o di ostacoli frapposti allo spostamento di veicoli regolarmente parcheggiati, od anche nell'ipotesi di sosta in seconda fila.**

Svolta questa doverosa premessa di ordine generale par ora opportuno soffermarsi su alcuni aspetti tecnico giuridici di sicuro interesse per gli operatori del diritto.

In tema di conferimento dell'incarico agli ausiliari del traffico, si osserva specificamente che il C.d.S. prevede espressamente un esame di qualificazione solo per le categorie indicate all'[art. 12 C.d.S.](#).

Tuttavia, il Ministero degli Interni (come chiaramente rinvenuto nella circolare da ultimo citata) ha ritenuto necessaria un'adeguata formazione professionale ed una successiva valutazione di idoneità, anche per i soggetti indicati nell'art. 17, comma 132 della Legge 127/97; al riguardo, infatti, si legge che “*la garanzia della professionalità degli operatori e la funzione che svolgono, richiedono di prevedere l'assenza di situazioni soggettive, che inciderebbero negativamente sulla pubblica affidabilità, corrispondenti a quelle di cui all'art. 15 della l. 55/90, nonché una specifica idoneità psicofisica*”.

Pare opportuno altresì, specificare come alcuni Comuni abbiano richiesto in merito i seguenti requisiti:

1. Possesso patente di guida cat. "B" o superiore;
2. Titolo di studio della scuola d'obbligo;
3. Assenza di condanne penali e carichi pendenti per reati non colposi

Il successivo conferimento dell'incarico potrà avvenire o con **delibera del Consiglio Comunale** (vedi, *ex multis*, Comune di Oria (BR)), ovvero, qualora sussistano i presupposti di necessità ed urgenza (ad esempio, situazioni di carenza di organico della Polizia Locale, manifestazioni di carattere civile, religioso, sportivo, episodi di microcriminalità, situazioni di particolare disagio per esigenze connesse al traffico veicolare, sicurezza della circolazione in genere, etc.), **con ordinanza sindacale** (si veda, sul punto, Comune di Santa Marinella (Roma)).

Di particolare interesse è, poi, il tema riguardante i poteri degli ausiliari volontari del traffico. Che efficacia probatoria hanno i verbali redatti da questi ultimi?

I ricorsi al Tribunale hanno subito evidenziato la portata della problematica in discorso. Specificamente, in sede di opposizione alla comminata sanzione amministrativa, i "presunti" trasgressori alle norme del Codice della Strada hanno prontamente contestato la legittimazione degli ausiliari a certificare, tramite la redazione e relativa sottoscrizione di un verbale fidefacente, i fatti da questi constatati e certificati.

E' evidente che la questione sottoposta all'esame dei giudici sottende la possibilità di considerare o meno gli ausiliari volontari del traffico come dei pubblici ufficiali. Per questo motivo, prima di procedere all'esame delle recenti sentenze di giurisprudenza è necessario effettuare un breve *excursus* in merito a tale qualificazione.

Le vie da percorrere sono soltanto due: o l'ausiliario volontario del traffico è effettivamente un pubblico ufficiale munito di poteri di certificazione e, quindi, in grado di redigere atti pubblici facenti fede fino a querela di falso, o la sua attività di incaricato di pubblico servizio si riduce effettivamente ad una mera segnalazione delle infrazioni commesse alla polizia stradale.

Allo scopo di dare una risposta esaustiva alla suddetta domanda, è necessario passare in rassegna i provvedimenti emessi in materia.

Il Tribunale di Perugia, sent. n. 455 del 5 ottobre 1999, pronunciando su un'opposizione per carenza di poteri avverso un avviso di accertamento redatto e sottoscritto da un ausiliario, ha stabilito che: *"l'avviso redatto dagli ausiliari del traffico non è atto pubblico ai sensi degli [artt. 2699 e 2700 c.c.](#), competendo ad essi il solo compito di individuare e segnalare le violazioni di sosta e fermata alla polizia municipale. Solo quest'ultima ha il potere di accertare l'infrazione compilando e sottoscrivendo il relativo verbale che è fidefacente fino a querela di falso"*. Esattamente opposto a quello del Tribunale di Perugia è l'orientamento del Tribunale di Roma (sent. n. 22862 del 08 ottobre 1999) che, sebbene abbia accolto il ricorso dell'opponente per un mero vizio formale - non avendo il Comune proceduto al deposito della prova dell'avvenuta notificazione del verbale di violazione entro il termine dell'udienza di prima comparizione delle parti - ha comunque riconosciuto l'efficacia derogatoria ed integrativa dell'art. 17, l. 127/97, rispetto all'[art. 12 C.d.S.](#), contestualmente **attribuendo all'ausiliario del traffico la qualifica di pubblico ufficiale**: *"la lettera della nuova norma del comma 132 è chiara e precisa nell'esprimere il concetto di conferimento di una pubblica funzione ad una nuova categoria di persone, dipendenti di società di gestione di parcheggi, funzione coincidente con l'espletamento dei servizi di polizia stradale di prevenzione ed accertamento delle violazioni. Pertanto, in virtù dei canoni interpretativi della Legge stabiliti dall'art. 12 delle Preleggi, i quali consentono di convergere verso un'interpretazione univoca, esauriente e persuasiva in ordine alla potestà della nuova categoria di soggetti ad esercitare poteri autoritativi e certificativi, agli ausiliari del traffico deve essere riconosciuto lo stesso potere accertativo di un pubblico ufficiale"*.

A dirimere il conflitto è intervenuta la Corte di Cassazione la quale precisando sul punto, ha chiaramente stabilito che *"il potere dei cosiddetti ausiliari del traffico di accertare infrazioni al codice della strada, con l'efficacia di cui all'[art. 2700 c.c.](#), è limitato a due soli tipi di infrazioni:*

*a) la violazione delle norme sulla sosta nei parcheggi a pagamento o sulle aree di parcheggio date in concessione; b) la violazione delle norme sulla sosta nelle aree immediatamente limitrofe a quelle indicate sub a), quando l'infrazione rechi intralcio alla fruizione delle aree di sosta; ne consegue che la violazione di altre e diverse norme sulla circolazione stradale non può essere validamente accertata e contestata dagli ausiliari del traffico”* ([Cassazione civile, sez. I, 7 aprile 2005, n. 7336](#)).

Parimenti, la Corte Costituzionale ha statuito la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme in discussione *“nella parte in cui attribuisce a soggetti estranei all'amministrazione (i c.d. ausiliari del traffico) il potere di contestazione immediata, nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento delle infrazioni al c. strad., con l'efficacia di cui agli art. 2699 e 2700 c.c., in quanto rientra nelle scelte discrezionali del legislatore prevedere che l'autorità amministrativa possa attribuire specifiche funzioni di accertamento o di verifica, oltre che a propri dipendenti, anche a dipendenti di enti o società cui sia stato affidato un servizio pubblico o che siano concessionari di un servizio in senso lato, quando questo accertamento o verifica sia connesso o sia utile per il migliore svolgimento dello stesso servizio”* ([Corte costituzionale, 21 maggio 2001, n. 157](#)).

Per l'effetto, sia l'evoluzione legislativa dell'[art. 357 c.p.](#) sia gli orientamenti giurisprudenziali decisamente costanti in merito alla nozione di pubblico ufficiale inducono a ritenere che l'**Ausiliare volontario del Traffico espleti una vera e propria funzione pubblica avente carattere certificativo**. D'altro canto, se si considera che, nelle intenzioni del legislatore, chiaramente esplicitate dalla Circolare ministeriale più volte menzionata, *“la figura dell'ausiliario è stata prevista al fine di consentire il più razionale impiego del personale che espleta funzioni di polizia stradale nell'attività di prevenzione e repressione di comportamenti più pericolosi aumentando, al contempo, la deterrenza verso tali condotte illecite”*, la scelta diviene obbligata. Qualora, infatti, il compito degli ausiliari volontari fosse limitato a fornire un semplice *notitia criminis* alle forze di polizia locali - le quali sole, sopraggiungendo necessariamente sul luogo della commessa infrazione, potrebbero redigere il verbale e provvedere ai successivi incombeni - sarebbe chiaramente vanificata la finalità precipua di concentrare le forze di polizia medesime in altre operazioni ben più rilevanti.

A fugare ogni dubbio, i ricordati interventi legislativi hanno espressamente chiarito **la natura di prova privilegiata dell'avviso di accertamento redatto dall'ausiliario volontario**.

Per concludere, tale qualifica si rende, infatti, necessaria e quantomeno opportuna, per tutelare in prima istanza gli stessi utenti che potranno individuare con chiarezza i loro referenti; oltre a ciò, tutela gli stessi volontari che si troveranno così ad operare con una qualifica determinata e comunque dotata di valenza pubblicistica onde evitare potenziali situazioni di “malinteso”.

Confermata quindi, la natura pubblicistica della funzione svolta dagli ausiliari volontari del traffico, si vuole, infine, concentrare l'attenzione su alcuni aspetti prettamente operativi inerenti il *modus operandi* della figura *de qua* e sulle dotazioni organiche degli operatori.

#### **a) Tessere di riconoscimento e segnali distintivi**

L'esigenza di immediata riconoscibilità per l'utenza stradale degli accertatori delle violazioni relative alla sosta od alle corsie riservate, rende necessario che questi siano dotati di **una tessera di riconoscimento**, che si può anche identificare con quella ordinariamente rilasciata dal Comune, dall'azienda, dalla società o dall'Associazione da cui dipendono e richiede, altresì, che **la stessa sia esposta in modo ben visibile**.

Per le stesse finalità occorre **uno specifico abbigliamento distintivo, naturalmente diverso da quello indossato dal personale di polizia stradale** previsto ai [commi 1 e 2 dell'art. 12 C.d.S.](#), costituito da una pettorina recante la scritta “Ausiliari del traffico”, unitamente ad un bollettario di accertamento e di preavviso di violazione.

#### **b) Accertamento e contestazione**

All'accertamento effettuato **deve sempre seguire la redazione di un verbale di contestazione**, ai sensi di quanto previsto dagli [artt. 200 e 201 C.d.S.](#) e con i contenuti indicati all'art. 383 del

Regolamento di esecuzione e di attuazione. Copia dello stesso dovrà essere consegnata al trasgressore se presente al momento dell'accertamento o se sopraggiunto immediatamente dopo. **Il verbale sarà comunque gestito direttamente dagli Uffici o Comandi di Polizia Locale e registrato secondo le regole del citato art. 383, comma 3 del Regolamento di attuazione.**

**c) Gestione dei verbali di contestazione**

Tutta l'attività di gestione dei verbali, successiva alla loro redazione (notifiche, riscossione, trattazione ricorsi, messa a ruolo, ecc) è effettuata dagli Uffici o dai Comandi di polizia locale del comune in cui gli addetti operano. Ai predetti Uffici o Comandi compete anche un'attività di indirizzo, pianificazione e controllo degli accertatori ed una costante assistenza ed organizzazione del servizio da questi svolto.