

PARERE PRO VERITATE

Profili di criticità costituzionale emergenti da talune disposizioni del Testo Unificato “**Norme di indirizzo in materia di polizia locale**”

PARERE PRO VERITATE

Profili di criticità costituzionale emergenti da talune disposizioni del Testo Unificato “**Norme di indirizzo in materia di polizia locale**”

Premessa

Le osservazioni che seguono riguardano esclusivamente le parti del Testo che evidenziano sintomi di illegittimità costituzionale, prescindendosi, quindi da ulteriori valutazioni inerenti i profili di merito, di congruità, ovvero di opportunità che possano ravvisarsi nelle singole disposizioni che ne compongono l’articolato.

Non di meno, a titolo di preambolo, occorre rilevare, allo stato delle procedure seguite dalla competente I^a Commissione Affari Costituzionali del Senato, le segg. anomalie:

a) il Testo Unificato che, attualmente, accorpa i Disegni di Legge nn. 278, 308, 344, 760 e 1039 (nonché la petizione n. 313) contiene, agli artt. 17 (*Armamento del personale della polizia locale*) e 20 (*Disposizioni in materia di contrattazione*), **due versioni** – reciprocamente difformi e contrastanti – della medesima disposizione, la qualcosa, anche omettendo di enfatizzare l’estrema importanza dei due argomenti trattati, rappresenta un dato probabilmente inedito per un atto di normazione in fase di “licenziamento” da parte della Commissione e, sul piano contenutistico, una palese violazione dei principi di certezza giuridica visto che si fonda sulla (altrimenti assurda!) “alternatività” delle due soluzioni ivi riportate;

b) codesta “alternatività”, oltre a rendere il suddetto Testo Unificato **improcedibile** ed insuscettibile di approvazione, per palese carenza dei requisiti minimi di ogni progetto di legge “normale”, denuncia, non in ultimo, la mancanza di una omogenea **Relazione esplicativa**; e, d’altronde, se si intendesse redigerne una, questa dovrebbe “biforcarsi” in due contestuali (ed incompatibili) narrative dovendosi considerare che l’adozione – in via provvisoria o sospensiva che fosse – di entrambe le “ipotesi”, si tradurrebbe in una insanabile e, per molti versi, amena contraddizione previsionale e concettuale;

c) l’eventuale “licenziamento” di siffatto Testo violerebbe l’art. 51, terzo comma, del vigente Regolamento del Senato della Repubblica che recita: “*Quando sia posto all’ordine del*

giorno di una commissione un disegno di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato alla Camera dei Deputati, il Presidente del Senato ne informa il Presidente della Camera per raggiungere le possibili intese”.

Giova, infatti, ricordare che, in data 4 dicembre 2009, è stata presentata la Proposta di Legge n. 3024 (Ciocchetti e altri), recante il titolo “*Nuovo ordinamento della polizia locale*” ed assegnato, in data 13 aprile 2010 alla I^a Commissione Affari Costituzionali della stessa Camera.

Constatata, ovviamente, l’identità della materia ivi trattata con quella inerente il suddetto Testo Unificato, non risulta, tuttavia, che il citato terzo comma dell’art. 51 abbia trovato, nell’occasione, alcun riferimento e, men che mai, applicazione.

I) CRITICITA’ DI ORDINE GENERALE

1) Il Testo Unificato assume pedissequamente l’intitolazione del Disegno n. 760 (Saia e altri) “*Norme di indirizzo in materia di polizia locale*”.

Pertanto, sotto l’aspetto tipologico e formale trattasi di normazione ordinaria che non riproduce il modello di “legge-cornice” adottato dalla previgente L. 7 marzo 1986, n. 65, recante il titolo “*Ordinamento della Polizia Municipale*”.

Purtuttavia, all’art.25, primo comma, del medesimo Testo si stabilisce che la succitata L. 65/86 è abrogata.

Ciò apre una problematica di non facile superamento anche se la Corte costituzionale ha ammesso l’abrogabilità di una legge-cornice, nella specie, quella sulla caccia (L. 968/77), attraverso la nota sentenza n. 63/90, spogliando, in pratica, questo modello della precedente qualificazione di “legge costituzionalmente necessaria”.

Intanto, va ricordato che la pronuncia in oggetto era relativa esclusivamente alla ammissibilità del referendum popolare (ovviamente, abrogativo) anche nei confronti della legge-cornice, soprattutto perchè non contemplata nell’elenco delle leggi rese immuni ex art. 75, secondo comma, della Costituzione, dalla sottoponibilità a tale istituto (norme tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali).

Ma ciò non vuol dire, però, che la legge-cornice possa ritenersi, *sic et simpliciter*, suscettibile di abrogazione da parte di una comune legge ordinaria qual’è, nel caso di specie, l’emananda normativa di “indirizzo” e ciò, per vari motivi.

Giova, infatti, sottolineare che una simile abrogazione travolgerebbe, assieme alla fonte legislativa statale (la legge-cornice o legge-quadro che dir si voglia), un intero sistema costituito da tutte le leggi regionali promulgate e vigenti nella “cornice”, giustappunto, della fonte primaria,

nonché, conseguenzialmente, la moltitudine dei regolamenti, regionali, provinciali e, specialmente, comunali che discendono, in ordine gerarchico, dalla normativa della Regione.

Si verificherebbe, quindi, un effetto-valanga i cui esiti peggiori si ravvisano nel lasciare l' "universo" degli Enti Locali e, naturalmente, delle Regioni, privo di ogni regolamentazione e disciplina nel settore della polizia locale, segnatamente in una fase di estrema precarietà di quella sicurezza che, invece, i sostenitori del Testo Unificato proclamano di voler difendere e potenziare!

Per contro, se si guarda alle soluzioni che sono state adottate verso altre tipologie di legge-cornice, può ben constatarsi come il Legislatore vi abbia riservato un assai diverso trattamento giuridico imperniato, essenzialmente, sulla **modifica**, seppur incisiva, di molte disposizioni ed istituti evitando la devastazione delle abrogazioni totali ed istantanee (o quasi): emblematico, è il caso della legislazione sul pubblico impiego (L. 93/1983) largamente innovata da successivi interventi di riforma (basti pensare al passaggio al regime di diritto privato) ma non cancellata, del tutto, dall'ordinamento.

Idem, può dirsi per la L. 833/1978 (istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale), che è legge-cornice per antonomasia, più volte "ritoccata" ma mai interamente abrogata.

L'insieme di questi dati è utile, allora, a dimostrare l'inassimilabilità del modello in discorso alle altre forme di legge ordinaria, tanto in base ai principi regolatori generali della funzione legislativa, quanto per il gravissimo *vulnus* che ne deriverebbe alle potestà normative riconosciute agli organi locali.

Ma, a suffragare sul versante del merito, ovvero dei contenuti, la problematicità che affligge la questione posta dalle suddette "*Norme di indirizzo*", concorre indubbiamente la scarsissima o, addirittura, irrilevante consistenza innovativa del Testo Unificato nei confronti – o, meglio ancora, a beneficio e sviluppo – delle strutture interessate dalla "riforma", Corpi e servizi di Polizia Locale – la cui disciplina istituzionale resta pressoché immutata (ed anzi, peggiora per molti versi) o, al più, riceve qualche minima integrazione (es., la eliminazione del limite temporale posto dall'art. 57 C.p.p.) che potrebbe pacificamente realizzarsi attraverso la semplice modifica della disposizione previgente.

2) La legge-quadro n. 65/86 era (ed è ancora) intitolata ad "**Ordinamento della Polizia Municipale**".

Le suddette "*Norme di indirizzo*", viceversa, assieme alla abrogazione totale di quella Legge, evidenziano l'obiettivo di cancellare lo status e lo stesso significato della sua qualificazione che, non in ultimo, testimonia della particolarità (e della rilevanza) di materia, visto che la

denominazione in oggetto è usata per designare corpi normativi quali l'Ordinamento Giudiziario, l'Ordinamento Penitenziario, ecc.

Premesso che **nessuna** delle Relazioni introduttive ai vari progetti e Disegni di legge, isolatamente e prima del summenzionato “accorpamento”, così orfano di una introduzione onnicomprensiva e definitiva, si è preoccupata di motivare l'abbandono del termine originario, può osservarsi che nel Testo Unificato, all'art. 12, primo comma, lettera a), compare la parola “**ordinamento** (della polizia locale) riferita, però, unicamente alle “**Funzioni e compiti delle Regioni**” e non all'impianto complessivo della legislazione (ordinaria) in tema di Polizia Locale.

Acquisito, dunque, che, secondo tale Testo, le Regioni dovrebbero emanare, d'ora in avanti, altrettanti “**ordinamenti**” – la qualcosa apparirebbe, quantomeno eccentrica se non occultasse altri scopi – l'elenco dei compiti e delle mansioni ivi contenuti (caratteristiche delle uniformi, dei distintivi, dei mezzi, della formazione, ecc.) è talmente settoriale da non meritare certo la pomposità di quella denominazione.

In realtà, anche a prescindere dall'oggettivo degrado di un simile reimpiego del termine “ordinamento”, questa operazione nozionistica e concettuale si fonda su un costrutto giuridico che si traduce in esplicita, come grave violazione della disposizione costituzionale, ovvero di quell'art. 117 della Costituzione novellato o, più concretamente, rimodellato dalla Riforma del Titolo V, avviata nel '99 e “perfezionatasi” con la L.C. 3/2001.

Com'è noto, infatti, nel riordinamento delle funzioni attribuite o riattribuite allo Stato, l'unica eccezione di competenza esclusiva assegnata alle Regioni (lettera h) è rappresentata dalla “polizia amministrativa regionale e locale” la quale, sagacemente ed opportunamente, era già stata pre-definita, con la promulgazione della L. 15 marzo 1997, n. 59 e del D.Lgs. 112/98, in qualità di mera attività di amministrazione svolta dagli Enti Locali ovvero, se riferita alle Regioni in materia di polizia locale (intesa a livello di Corpi e servizi), rigorosamente limitata alla cura di adempimenti organizzativi inerenti gli ambiti di supporto operativo (casermaggio, didattica, estetica del vestiario, ecc.).

In sostanza, una sorta di Economato assolutamente **separato** da ogni potestà ordinativa delle vere funzioni di polizia e delle connesse prerogative.

Tuttavia, è proprio questa disposizione a rivelare **il più radicale vizio di legittimità** che, dall'art. 12 cit., si estende alle fondamenta logico-giuridiche di tutto il Testo Unificato.

E ciò, in base ad un banalissimo ragionamento: se la competenza in materia di polizia amministrativa regionale e locale è formalmente (e tassativamente) **esclusiva** della Regione, su di essa non può in alcun modo incidere la legge ordinaria statale, a costo di evidenziare un marchiano **conflitto di attribuzioni**.

Al fine di evitare l'insorgere di codesto conflitto Stato-Regioni, dunque, tutte le parti del Testo Unificato che contengono disposizioni in materia di polizia amministrativa regionale e locale **vanno preventivamente cessate** e riaffidate alla loro sede costituzionalmente competente, ovvero alle leggi regionali le quali, a loro volta, stabiliranno **se delegare**, o meno, l'esercizio di quella funzione ai Comuni, Province ed altri EE.LL. presenti nei rispettivi territori.

Viceversa, per quanto attiene alle funzioni di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza, di polizia stradale e di Forza Pubblica (come recentemente ribadito dalla Corte di Cassazione), queste dovranno continuare ad essere oggetto di **delegazione legislativa statale** – attualmente prevista e disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione – a favore di Comuni, Province, ecc., mediante **normativa ordinaria** così come, del resto, avviene con la vigente L. 65/86 e dovrà necessariamente avvenire con ogni altra fonte di eguale pertinenza.

In tal modo, potrà correggersi il peggior equivoco prodotto dal Testo Unificato, ossia **l'aver sovrapposto due competenze reciprocamente esclusive** – quella regionale e quella statale – riportandole entrambe in una legge ordinaria grazie all'erronea dilatazione della sfera applicativa delle c.d. “norme di indirizzo” che, malgrado la loro forte impronta centralista, **non possono certamente valicare i confini della ripartizione costituzionale delle attribuzioni e delle potestà**.

In questa prospettiva, il modello della legge-cornice si conferma come una scelta vincolata per il Legislatore ordinario: essa, infatti, non si pone soltanto in linea con la tradizione giuspubblicistica di fonte regolatrice dell'equilibrio dei rapporti fra Stato, Regioni ed Enti Locali, ma diviene **garante** del rispetto delle singole sfere istituzionali e, ancor prima, del precetto costituzionale della **differenziazione** (equiordinato a quelli della sussidiarietà e dell'adeguatezza), ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Carta e del principio di **autonomia** di cui all'art. 114, secondo comma, della medesima.

E, a ben vedere, sono propriamente questi due Referenti ad essere sottoposti a gravi rischi di lesione da parte del Testo Unificato, a partire dalla sua intitolazione dedicata a “*Norme di indirizzo*”.

Infatti, non è certo un mistero per nessun costituzionalista che l'espressione “*indirizzo e coordinamento*” – comparsa, per la prima volta, nel 1972 (sent. 138/72 della Corte costituzionale) e ricomparsa, con ben altri significati, nel 1986 (sentenze 177/86 e 195/86) – è diventata “*lo strumento dello Stato per imporre alle Regioni il rispetto di una normativa dettagliata ed inderogabile*” (Bin, 1987; Paoletti, 2001).

Parimenti non è assolutamente casuale – bensì si diparte da **specifiche finalità centralistiche ed anti-autonomistiche** – che il Testo Unificato, malgrado la maggioranza dei progetti “accorpati” parlasse più asetticamente di “*Disposizioni in materia di...*” abbia assunto il

titolo del Disegno 720 (Saia e altri), notoriamente ispirato ad istanze fortemente avversative nei confronti delle autonomie regionali o, più latamente, del federalismo.

Che, poi, a queste stesse istanze partecipino istituzioni private (quali sono l'ANCI e l'UPI) – alle quali va, altrettanto notoriamente, attribuita l'ideazione e la stesura dei principali Disegni pendenti al Senato – non soltanto non può stupire ma è il naturale esito di una lunga campagna che queste Associazioni conducono **contro** e non certo a favore della Polizia Locale, della sua identità e della sua autonomia.

In tal senso, la soppressione della legge-cornice – e non manca chi veda in tutta l'operazione di “riforma”, condotta dai forum dell'ANCI e sottoscritta dai proponenti dei testi di legge in Parlamento, l'unico vero obiettivo di abrogare la L. 65/86 – compromette irreparabilmente il ruolo normativo della Regione e degli EE.LL giacché, sfondando la barriera, a suo tempo invalicabile, tra **norme di principio** (di competenza statale) e **norme di dettaglio** (di competenza regionale) grazie al criterio dell' “indirizzo e coordinamento”, si assicura allo Stato la facoltà di ingerirsi e di incidere **anche sulla seconda categoria**, espropriando ogni altro possibile “concorrente” dallo svolgimento di cotale potestà.

Questa prerogativa spiega il motivo dell'eccesso di disposizioni iper-dettagliate che si registra nel Testo Unificato (ove si disciplina persino la dotazione di cuscini per i pazienti in TSO o ci si dilunga all'inverosimile sui compiti degli Ausiliari del Traffico!) che nessuna legge-cornice avrebbe mai contenuto.

Ma spiega anche perchè, diversamente da altre intitolazioni – e dalla stessa originaria versione del Disegno 760 – sia scomparso da quella del Testo Unificato l'aggettivo “**generale**” (*Norme di indirizzo generale... ecc.*) che suonava, evidentemente, auto-limitativo alludendo alle sole **norme di principio**.

3) In conclusione, l'appropriazione (costituzionalmente indebita) della legiferazione (anche) in tema di norme di dettaglio – che si formalizza in un ibridoma giuridico, ovvero in una legge statale **che assomiglia sempre di più ad una, seppur macroscopica, legge regionale** – destituisce (o, comunque, mirerebbe a destituire) della loro medesima ragion d'essere la necessità ed il dovere istituzionali di adempiere, da parte delle Regioni, all'incombente di dettare una disciplina costituzionalmente “corretta” ed adeguata alle esigenze locali che finirebbe per sostanziare **un inutile e pleonastico doppione** delle Norme di indirizzo di fonte ordinaria divenute, così, autosufficienti e, soprattutto, autoreferenziali.

Ma la centralità assunta dal binomio “indirizzo” e “coordinamento” possiede anche altre implicazioni, la prima e più rilevante delle quali consiste nella conseguente, ulteriore facoltà di

mutare a piacimento, da parte dello Stato, i relativi testi di legge in assenza di qualsivoglia obbligo di rispettare fonti subalterne (o subprimarie) quali le leggi regionali emanate in conformità ai principi del modello di legge-cornice.

Per contro, v'è sempre da dubitare come l'instaurazione di un siffatto sistema – peraltro, generato da una mera **prassi di gestione** della cosa pubblica, quindi, non codificato e, semmai, in posizione antagonista al dettato costituzionale – possa essere, in qualche misura, compensato e riequilibrato dalla creazione di altrettanti Centri di concertazione, quali la Conferenza Stato-Regioni (1988) e la Conferenza Unificata (1998), comprensiva di quella Stato-Città (1996), se non altro perchè, nel peculiare settore della Polizia Locale, l'egemonia dello strumento legislativo dell'indirizzo e coordinamento rende fisiologicamente debole uno dei “contraenti” (ovviamente, le Regioni) nel confronto con le istanze ed i poteri della Controparte.

Ma, a deprimere vieppiù l'autonomia legislativa regionale soccorre un altro fattore di complemento, presto assunto a rango di mitologhema per gran parte della produzione normativa in materia di sicurezza, ordine pubblico e “pacifica convivenza dei cittadini”: **l'Integrazione**, declinata, all'occorrenza, nelle “politiche integrate per la sicurezza”.

In apparenza, questo referente avrebbe trovato la sua individuazione nozionistica e concettuale in sedi extralegislative, ovvero sarebbe scaturito dalla impellenza di fronteggiare l'incremento di fenomeni di devianza, prevalentemente incidenti nelle realtà urbane, notoriamente sovraesposte ad atti e comportamenti illegali (o, tout court, delinquenziali).

Ne conseguiva, quindi – come suffragato testualmente dalle numerose riedizioni della Legislazione dell'Emergenza Anni '70 e '80, ossia dai “Pacchetti Sicurezza” ed altre leggi speciali, sovente di fonte ed appartenenza alquanto eterogenee (v. la L. 21 febbraio 2006, n. 49 sulle Olimpiadi invernali) – la connotazione della Integrazione in senso strategico-programmatico, imperniato sul principio di sinergia delle risorse, umane, sociali e finanziarie, da mobilitare in vista di una concreta risposta pubblica ai suddetti fenomeni.

In realtà, la genesi “sociopolitica” e “sociosecuritaria” della manovra non ne rappresentava che l'aspetto contingenziale e metagiuridico, posto che la locuzione “**materie integrate**” era già da tempo invalsa (magari, con minore roboanza mediatica dell'emergenzialità anti-criminale) a designare i progressi di una normazione tendente alla “*vanificazione del riparto costituzionale tra lo Stato e le Regioni*” (Mangiameli, 1998).

E che questo processo – sempre ai limiti della legittimità costituzionale ed anche oltre – fosse noto e stigmatizzato da una larga parte della dottrina giuspubblicistica, è dimostrato, persino, dalla sua qualificazione, o, se si preferisce, etichettazione di “**regionalismo organicistico**” contrapposto al modello teorico (e di facciata) del *regionalismo cooperativo*.

Da qui, la descrizione di siffatto **organicismo** come l'avvento di un assetto *“in cui le funzioni regionali sono liberamente modellate dal legislatore statale all'interno di un rapporto Stato-Regioni ormai ‘unitario’ nel quale la fisionomia dell'ente Regione finisce col fare riemergere il ricordo di quell' ‘organizzazione indiretta’ dello Stato in cui furono confinate le autonomie territoriali minori durante la vigenza dell'ordinamento fascista”* (id. Mangiameli; v. anche Bartole, 1971 e D'Atena, 1994).

Con tali presupposti (ed allarmi), il referente dell'*Integrazione* e, con esso, altri omologhi stereotipi concettuali (“coesione”, “collaborazione”, “unitarietà”, ecc.) finiscono per suscitare legittimi sospetti di strumentalità politico-legislativa soprattutto in contesti nei quali la consegna di “integrare” tra loro organi ed entità appartenenti a strutture reciprocamente ed istituzionalmente separate determina, ovvero rivela con toni più accesi, il rapido degrado della stessa integrazione verso la sponda della **subordinazione**.

Questa preoccupazione, che trova ampi margini di condivisione presso vari Autori, si diparte, d'altronde, dalla obiettiva constatazione di un dato estremamente significativo nella sua, dicasi pure, banalità: l'inversione logica e, dipoi, normativa tra **ripartizione** (delle competenze, funzioni, ecc.) ed **integrazione** (delle stesse) per cui **la seconda precede la prima** e non viceversa.

Infatti, in applicazione (naturale, cioè conforme al dettato costituzionale) del principio delle **sfere di competenza**, è preliminare l'identificazione **intrinseca** delle attribuzioni **proprie** (e riconosciute dall'ordinamento) a ciascuna di esse, rispetto ad ogni ipotesi, finalità o teoria di “integrazione” che si pone necessariamente in un rapporto di succedaneità ed effettualità con la prima.

Nel Testo Unificato, invece, si riproduce pedissequamente **lo schema capovolto** di tale relazione, fin dal suo “oggetto” (art. 1) che antepone (e si identifica con) le *“forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h)”* – ossia la polizia amministrativa regionale e locale – e, solo successivamente, si occupa della P.L. scindendola mediante l'apposizione dell'avverbio **“altresì”** di cui al secondo comma dell'art.1 (*“La presente legge reca **altresì** disposizioni per la polizia locale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, **lettera p**, della Costituzione”*).

A suo modo, anzi, il Testo Unificato emblemizza e rende visibile quello schema giacché la collocazione residuale di ciò che, in via di logica, dovrebbe essere l'**oggetto specifico**, *ratione materiae*, di una normativa che abroga *in toto* la previgente legge-cornice, non solo evidenzia l'applicazione di una forma legislativa assommante in sé i criteri dell' “indirizzo”, del “coordinamento” e dell' “integrazione”, ma certamente esaspera questa commistione triadica

introducendo **al suo interno un principio gerarchico** tra “oggetti” che rompe ogni **simmetria** fra norma abrogatrice e norma abrogata.

Già dall'apprezzamento di questo dato si potrebbe desumere un'offesa al **principio di determinazione** oltrepassante, persino, l' “aggressione” ad una legge-cornice attuata con lo strumento delle norme di indirizzo, anche se la fattispecie che ciò produce presenta ancor peggiori profili di illegittimità.

Intanto, va osservato come la “ripartizione” tra ambiti di competenza tra Enti Locali e Stato si risolve in un'accademica distinzione tra “*politiche locali*” e “*politiche integrate*” della sicurezza (art. 2, “*Definizioni*”) che, grazie al discrimine dell' “**altresi**” non sfiora neppure la tematica della distribuzione delle funzioni dei Corpi e servizi della Polizia Locale e di quelle esercitate dalle Autorità e Polizie statali.

E' nota, invece, la pregnanza della questione relativa, in primissima istanza, alla competenza di polizia giudiziaria, ossia del fulcro stesso di ogni attività di polizia propriamente intesa che costituisce contemporaneamente l'oggetto ed il parametro della ripartizione di competenze delegate dallo Stato in tale materia ma che il Testo Unificato non soltanto si astiene dal regolare in forme (finalmente) esaustive ma dimostra finanche di voler rimuovere, confinandolo alla “*lettera f*” del secondo comma dell'art. 8 (“*Funzioni di polizia locale*”), ovvero al **sesto posto** successivo ad una sequela di competenze sostanzialmente ultronee.

Considerato che la L. 65/86, all'art. 5, situa (giustamente) questa funzione alla cima dei compiti della Polizia Municipale, si conferma la finalità di **eliminare** la medesima questione della ripartizione di funzioni **per materia** penale, seppellendola sotto una congerie di mansioni giuridicamente irrilevanti perché già in sé ricomprese nelle più vaste tipologie della funzione di polizia in senso lato.

Non solo: deprimendo la funzione di p.g. (finanche con l'“accorgimento” di non menzionare la fonte di riferimento, ovvero **l'art. 55** del Codice di procedura penale), il Testo Unificato rivela il suo antagonismo con la costante giurisprudenza di legittimità visto che, fin dal 1992, la Corte di Cassazione ha sancito la **competenza generale** della Polizia Locale in tale materia rendendo, fin da quel tempo, indifferibile la regolamentazione e distribuzione delle competenze di p.g. tra polizie locali e polizie statali.

Ma c'è di più: com'è evidente da almeno tre Legislature, l'obiettivo di scomporre la preesistente identità istituzionale della Polizia Locale transita per il passaggio obbligato della sua riduzione funzionale al già riferito ambito della polizia amministrativa locale – nozione inesistente perché sovrapponibile alle ordinarie mansioni gestionali di Comuni, Province e Regioni –

mantenendole, seppur in forma presentata come “accessoria” (ed egualmente residuale), quelle di p.g., p.s. (ausiliaria), di polizia stradale ed aggiungendovi la nuovissima polizia tributaria (locale).

Non è esagerato scorgere in cotale “convivenza”, altrimenti paradossale, la fonte determinativa della criticità dell’impianto legislativo che la contiene, anche se lo scopo prioritario di tale soluzione è fin troppo palese.

In pratica, se si reinterpreta più correttamente la locuzione “coordinamento” in quella di “**controllo**”, supervisione o **sovraordinazione** che possa intendersi, si comprende agevolmente come il Testo Unificato miri a conseguire, contestualmente, due esiti: a) incapsulare i compiti della P.L., segnatamente quelli esercitabili **in via autonoma**, nel “contenitore” della polizia amministrativa, istituzionalmente neutra e non interferente con le potestà di polizia riservate alle Amministrazioni statali e, comunque, sottoposta alla vigilanza della Regione (a sua volta vincolata ai deliberati della Conferenza Stato-Regioni), ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera h; b) assorbire le funzioni “residualizzate” all’interno delle politiche integrate per la sicurezza che restringono l’autonomia dei Corpi e servizi subordinandola alle direttive, regolamentari o espresse con circolari e o.d.g., delle Autorità centrali e periferiche (Prefetti e Questori) di disporre – anche **in forma continuativa** – di personale dipendente per espletare servizi (a titolo gratuito) con modalità strettamente esecutive.

Nel sistema che così vi deriva, dunque, la Regione non si limita a decadere dalla titolarità o dal semplice esercizio (su delega statale, come si verificava ante-riforma del Titolo V) di funzioni di polizia “attiva”, ma dovrebbe trasformarsi in veicolo della integrazione, ovvero della “evoluzione” dei ruoli della P.L. verso la gestione o, nel migliore dei casi, co-gestione dello Stato e degli EE.LL. di appartenenza.

Qualcuno, a buona ragione, afferma che, con simili parametri e procedure, la tanto paventata “deriva regionalista” è stata riconvertita nella trasfigurazione della Regione in una sorta di “cavallo di Troia” all’interno della cittadella delle Autonomie Locali.

Di certo, v’è che, non disponendo la Regione di propri Corpi, servizi e strutture di Polizia Locale, la rivoluzione co-gestionale degli organi già disciplinati dalla L. 65/86 (comunali e provinciali) doveva necessariamente passare per un preventivo intervento modificativo delle competenze regionali che ne ridimensionasse, da una parte, la potestà legislativa e, dall’altra, ne conservasse una certa imperatività minima ma sufficiente ad agganciare le funzioni della P.L. al carro della polizia amministrativa.

Tuttavia, è proprio questo ultimo passaggio ad offrire il presupposto capace di mettere in crisi l’intero modello della “integrazione” costruito dal Testo Unificato.

Intanto, i pur articolati tentativi di “amministrativizzare” e standardizzare in tale categoria tutti i compiti e le funzioni di polizia “attiva” dei Corpi e servizi di P.L., dipendenti dai Comuni e dalle Province, risultano, infine, privi di senso perché fondati su una mera astrazione di principio che non può certamente trovare la sua attuabilità semplicemente spostando i numeri e la collocazione delle funzioni nei rispettivi elenchi.

Da questo punto di vista, l’esigenza di conservare, quantomeno la parvenza di funzioni di p.g. e p.s. per l’impiego, da parte dello Stato, del personale della P.L., collide irrimediabilmente con la suddetta “amministrativizzazione” che imporrebbe, com’è ovvio, la completa esclusione di quelle stesse funzioni.

E non è tampoco casuale o effetto di “negligenza” nella stesura del Testo Unificato che quest’ultimo manchi di una chiara e precisa definizione di cosa debba intendersi per “polizia amministrativa” – denotando, peraltro, una dolosa omissione in capo agli estensori – lasciandosi, così, solo intenderne o, meglio, “sottintenderne” (!) il vero significato (burocratico) che, se definito, formalmente e contenutisticamente, evidenzerebbe la sua incompatibilità con la stessa nozione di “politiche per la sicurezza” che, invece, implicano lo svolgimento di interventi di pubblica sicurezza (anche solo “urbana”), di polizia giudiziaria e di ordine pubblico (in collaborazione con le Forze di Polizia statali) da compiersi con operatori “abilitati”, ossia investiti **per legge** delle corrispondenti qualifiche e funzioni.

Ma, a ben vedere, il corto circuito istituzionale e giuridico che si determina con la pretesa di “amministrativizzare” le funzioni della P.L. è soltanto l’effetto della più grave e rimarchevole violazione del dettato costituzionale che il Testo Unificato è visto perpetrare nella sua “reinterpretazione” degli artt. 117 e 118.

Al fine di migliore chiarezza è, però, opportuna una premessa: nei vari Disegni (compreso il n. 760), originariamente si stabiliva – in modo uniforme – che *“La presente legge disciplina, ai sensi dell’articolo 118, terzo comma, della Costituzione, le forme di coordinamento tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, nelle materie di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione”* (art. 1, comma 1, Capo I – *Principi Generali*).

Dipoi, al comma 2, i Disegni in questione (segnatamente quelli Barbolini, Incostante e Saia) enunciavano che *“La presente legge detta”* (con l’avverbio “altresì” nel solo progetto Saia) *“disposizioni per (i servizi o le Forze di) la polizia municipale e provinciale (locale, nel Saia), ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione”*.

Si delineava, quindi, **una duplicazione di “oggetti”** la cui diversa identità era testimoniata dalla loro individuazione **in due separati commi** nella (“fondativa”) disposizione di preambolo.

Tale diversità, nonché le ovvie incompatibilità che potrebbero emergervi trattandosi di materie, di ambiti e di beni **reciprocamente incommensurabili** – a dispetto di qualsivoglia “tinteggiatura” utilitaristica della questione – veniva, comunque, affievolita in virtù della suaccennata **gerarchizzazione** intercorrente tra i due oggetti disciplinati dalla stessa fonte legislativa, connotandosi, così, **un modello piramidale di normazione** consentaneo alla realizzazione del controllo verticistico statale delle autonomie solo teoricamente presidiate dal secondo comma dell’art. 114 Cost.

Tuttavia, già nel periodo intercorso fra la XV e la XVI Legislatura, questo sistema ha subito un’inceppatura.

Era, infatti, accaduto che qualche Autore avesse espresso dubbi circa la conformità costituzionale dell’art. 1, primo comma, dei Disegni in discorso nella parte in cui si rapportava alla norma ex art. 118, terzo comma, della Carta la previsione di forme di coordinamento **anche** tra lo Stato e gli Enti Locali (Coco, 2007), **il che era palesemente falso**, come può facilmente osservarsi dalla mera lettura della disposizione (“*La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b e h del secondo comma dell’articolo 117...*” ecc.).

Ossia: **solo in quelle materie ed in nessun’altra.**

La “scoperta” di un simile gap normativo ha prodotto un esito immediato: per un verso, i Disegni (Barbolini) che si definivano come “*Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 118, terzo comma, della Costituzione, in materia di ordine pubblico, sicurezza e funzioni di polizia locale*”, venuto meno il fulcro (assolutamente fittizio) del coordinamento diretto tra Stato, Comuni e Province (e, soprattutto, con Corpi e servizi di Polizia Locale dipendenti da questi ultimi), sono confluiti nel Testo Unificato perdendo l’intitolazione “costituzionalistica” originaria (e non poco autoreferenziale).

Per l’altro verso, il Testo Unificato, all’art. 1, è stato costretto a riportare l’autentica e letterale dizione dell’art. 118, terzo comma, Cost., salvo intraprendere un tentativo – meno “visibile” ma egualmente illegittimo – di aggirare l’istessa norma ai successivi artt. 4 (“*Accordi in materia di politiche integrate*”) e 5 (“*Accordi in materia di politiche integrate per la sicurezza*”).

Qui, infatti, ritorna – sottoforma della stipula di **accordi locali** – la relazione diretta tra “*Comuni, anche in forma associata, le Province e le Città Metropolitane*” e **lo Stato**, seppur con l’accorgimento di non nominarlo esplicitamente (il contraente è personalizzato nel Prefetto) e, soprattutto, **di non riportare la norma costituzionale di riferimento** (l’art. 118, terzo comma, cit.).

Non di meno, i rilievi inerenti **il contrasto** tra tali disposizioni e la letteralità della suindicata norma riprendono pieno vigore **rafforzati dallo stesso Testo Unificato** perché, essendosi questo

auto-emendato sopprimendo, in preambolo, l’abusiva estensione agli EE.LL di quanto riservato alla sola Regione dall’art. 118 Cost., **ha dimostrato, di propria iniziativa, l’illegittimità dello stesso presupposto** su cui si vorrebbe, poi, fondare siffatti “Accordi”.

L’esame dettagliato di quel che compone gli artt. 3 e 4 del Testo Unificato conferma e, per molti aspetti, aggrava la criticità della “finzione” giuridica (l’esistenza di una norma-fantasma) che era stata cassata all’art. 1: intanto, giova osservare che, distinguendo nettamente (lettere “a” e “b” primo comma, art. 3) i sunnominati “accordi” dalle “**specifiche operazioni**” abbinate tra Polizie statali e Polizia Locale, si evidenzia la diversità di natura istituzionale fra i due generi di attività.

Si rimarca, così, che gli “accordi” medesimi dovrebbero rappresentare un insieme di compiti (e di criteri organizzativo-gestionali) **incisivamente difformi** da quelle “specifiche operazioni”, **limitate nel tempo e nello spazio**, ovvero, estemporanee e, tutto sommato, eccezionali, oltreché vincolate a **tassativi obblighi di legge** (la richiesta **motivata** rivolta dal Prefetto all’organo di vertice dell’Ente Locale), già previste e disciplinate dall’art. 3 della L. 65/86 e che, come tali, non comportano, né espongono ad alcuna **subordinazione** funzionale, permanente o “stabilizzata”, della Polizia Locale alle Autorità statali.

Per inciso, anche l’art. 17, primo comma, della Legge 26 marzo 2001, n. 128, dispone per i c.d. “*piani coordinati di controllo del territorio*” la **partecipazione** di contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale (con esclusione di quelli provinciali), ma con ben altri requisiti: in primo luogo, resta prioritaria **la richiesta al Sindaco**, cui accede la possibilità di **intese** (che non hanno la consistenza degli **accordi** a tempo indeterminato) tra Sindaco e Autorità statali con precipuo riferimento a servizi di vigilanza mobile o di quartiere.

Ma il vero discrimine, come di consueto, è nei termini usati: è lapalissiano che “**partecipazione**” non si identifica con “coordinamento” (locuzione adottata dall’art. 17, L. 128/01 solo per designare la necessità di un collegamento tra servizi di soccorso e pronto intervento, oggi attuato mediante l’istituzione del numero telefonico unico, “112”) e, men che mai, con “integrazione” o con **quella sorta di co.co.co.** (collaborazione coordinata e continuativa = da lavoro dipendente!) che è l’obiettivo finale del Testo Unificato e dei suoi ideatori/estensori.

E c’è di più: per rendere **obbligatoria** la “stipula” degli Accordi in questione, l’art. 3, primo comma, cit., adotta, alle lettere a) e b), le locuzioni “*promuovono*” e “*dispongono*” – riferita al Sindaco, al Presidente della Provincia ed al Presidente della Città Metropolitana – circa le cooperazioni e le collaborazioni ivi indicate, che equivalgono, senza troppe riserve, a “**debbono promuovere**” e “**debbono disporre**”.

Con questo scontato artificio lessicale, il Testo Unificato mira ad occultare un’iniziativa unilaterale dello Stato nei confronti dell’Ente Locale – configurando l’attività di impulso come

proveniente “liberamente” da quest’ultimo – recuperando, poi, **l’imperatività** della stipula attraverso l’imposizione di assumerne l’iniziativa medesima.

La qualcosa, naturalmente, non muta in alcuna misura la complessiva illegittimità della disposizione. Al secondo comma dell’art. 3 si sfiora, poi, l’assurdo.

Qui, infatti, la palese violazione del terzo comma dell’art. 118 e del secondo comma, lettera h), dell’art. 117, Cost. si esprime nella previsione di...“**accordi-quadro**” tra Stato e Regioni “*per il coordinamento, nei territori regionali, delle politiche integrate per la sicurezza*”.

Al riguardo è opportuno ricordare, ancora una volta, che la competenza esclusiva della Regione concerne unicamente la polizia amministrativa regionale e locale (art. 117, primo comma, lettera h), che le materie dell’ordine pubblico e sicurezza sono riservate alla competenza esclusiva dello Stato e che non esiste alcuna competenza concorrente (o “concorribile”) per quelle ripartite, in via di rispettiva esclusività, fra Stato e Regioni.

Ricordato, altresì, che l’art. 118, terzo comma, restringe **iderogabilmente** le forme di coordinamento tra Stato e Regioni alla polizia amministrativa ed all’immigrazione (art. 117, primo comma, lettera b), con l’aggiunta di “*intese e coordinamento*” in tema di tutela di beni culturali, si constata che gli “accordi quadro” per il coordinamento – cioè, per l’imposizione agli Enti Locali (tutti!) delle politiche integrate per la sicurezza - **non hanno fondamento e, quindi, sono privi di legittimità costituzionale**.

E ciò, anche a prescindere dalla incongruità della locuzione “accordi-quadro”, malamente ed impropriamente echeggiante il modello della legge-cornice che, espulso dalle sue, legittime e conformi, sedi nel sistema delle fonti normative, viene riproposto nel sottinteso di disposizioni prodotte “in convergenza” dallo Stato e dalle Regioni e munite di una fantasmatica potestà legislativa (o para-legislativa) “**di principio**” volta a consentire (ossia, imporre) a Comuni, Province e Città Metropolitane l’emanazione obbligatoria di norme “**di dettaglio**” (questa volta, “connesse”) per le politiche integrate della sicurezza nei rispettivi ambiti territoriali.

A cospetto di un consimile plètora di violazioni della Carta e di contraddizioni di gravità tale da permettere l’addebito di vera “schizofrenia legislativa” in capo all’escogitazione del Testo Unificato, si pone all’interprete il compito di ricercarne le motivazioni. E, in questa prospettiva, la spiegazione più convincente si ritrova nella relazione introduttiva del Disegno Barbolini/Incostante (che da tre Legislature viene riproposto in fotocopia al Parlamento), rubricato attualmente con il n. 344 ed identico (salvo che nel titolo) al Disegno n. 272 presentato dalla sola M. Fortuna Incostante che riveste ora la carica di Vice Presidente della I Commissione Affari Costituzionali del Senato nella vigente XVI Legislatura.

Infatti, nella sua relazione (ed in quella parallela del Disegno 272) si afferma testualmente: *“Questa proposta di legge si fonda e trae legittimità da quattro principi costituzionali: la competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica (articolo 117 della Costituzione); la competenza delle regioni in materia di polizia amministrativa (articolo 117 della Costituzione); la previsione di una legge nazionale di coordinamento tra le due materie (articolo 118 della Costituzione); la disciplina statale delle funzioni **essenziali** dei comuni, nelle quali viene ricompresa la funzione di ‘polizia locale’ (articolo 117 della Costituzione)”*.

Orbene, dei quattro principi ivi elencati, il primo, il secondo ed il quarto sono riportati correttamente: **il terzo**, inerente la previsione di una legge di coordinamento tra le due sfere di competenze esclusive dello Stato e della Regione è, invece, **insostenibile** e, perciò, puramente **fittizio** ove debordi dai confini, formali ed inderogabili, della norma costituzionale ex art. 118 terzo comma, lettere b) ed h), e se il “coordinamento” non attenga **esclusivamente e rigorosamente** alla polizia amministrativa, come dato organizzativo e strumentale (nel senso dei **beni** strumentali).

Ma è evidente che, tanto a livello teorico, quanto in virtù della disamina delle tipologie e delle varie aree di impiego del personale di Polizia Locale – specifiche operazioni agli ordini delle Autorità di p.s., pattugliamenti e servizi in armi, sgombero di campi nomadi, interventi di sicurezza urbana dopo la riforma dell’art. 54 T.U.E.L., arresti ed irruzioni, compiti di prevenzione di delitti, ecc., ossia **veri espletamenti di polizia attiva** – le politiche integrate per la sicurezza **esulino del tutto** dal novero delle mansioni burocratiche che identificano l’oggetto (unico) della disposizione costituzionale, prima ancora ed a prescindere dalla individuazione delle “forme” giuridiche in cui il predetto coordinamento può essere disciplinato dalla legge statale.

Ne consegue che, **per risultare conforme alla norma costituzionale**, occorrerebbe riformulare la nozione in discorso qualificandola in termini di “politiche integrate **per la sicurezza amministrativa**”, il cui raggio operativo potrebbe spaziare dalla vigilanza sulla correttezza, ad esempio, delle pratiche per la concessione di licenze ed autorizzazioni (di pesca, di ambulato, ecc.) ai controlli sull’erogazione dei servizi pubblici o sull’espletamento dei servizi per gli anziani e così via, ovvero solo per ciò che riguarda l’efficacia, l’efficienza e la redditività degli apparati amministrativi locali con il contributo, previa stipula di accordi tra Stato e Regioni, del personale delle Forze di polizia statali.

D’altronde, se il Legislatore costituzionale ha pedissequamente recepito la nozione di polizia amministrativa locale dalla normazione ordinaria (la L. 59/97 ed il D.Lgs. 112/98) e dai significati (chiarissimi ed ineccepibili) che questa le attribuiva, erigendola a valore e principio della fonte suprema di legge, ogni ripensamento o modifica, in senso ampliativo o restrittivo, di quella nozione posta in atto dalla normativa statale rappresenterebbe, non soltanto una deroga (o peggio) al

dettato della Carta, ma anche una pericolosa auto-smentita di un percorso giuridico imperniato sulla instaurazione di un nuovo ordine distributivo delle competenze tra organi centrali e locali i cui rapporti determinano il nucleo stesso della cosa pubblica, specialmente dopo la riforma del Titolo V.

Che poi, si proceda, o meno, alla correzione delle “politiche integrate” come **“politiche” integrate per la sicurezza amministrativa**, quale unica alternativa alla declaratoria di incostituzionalità **della parte del Testo Unificato che va dall’art. 1 all’art. 5** (compreso), l’impossibilità di realizzare il terzo punto della relazione Barbolini/Incostante (la legge sugli accordi Stato-Regioni in **materie diverse della polizia amministrativa regionale e locale** si concretizza in un irreparabile “anello mancante” che discioglie ogni vincolo, peraltro artificioso, fra la normazione in tema di politiche integrate per la sicurezza (amministrativa) e legislazione ordinamentale (e specifica) della Polizia Locale la quale, come va opportunamente ricordato, scaturisce – più che legittimamente ed in armonia con il dettato costituzionale - dalla disposizione dell’art. 117, primo comma, **lettera p)**, Cost.

Questo richiamo, indispensabile e, nel contempo, chiarificatore soccorre a ripristinare quell’ “ordine del discorso” gravemente turbato dal Testo Unificato e dai vari Disegni che vi sono confluiti, giacché, collocandosi sull’identica prospettiva della L. 65/86 circa la delegazione di funzioni di polizia (giudiziaria, pubblica sicurezza ed omologhe) da parte dello Stato come titolare esclusivo delle stesse – vedansi la fondamentale sentenza della Corte costituzionale **n. 313/2003** e la recentissima sentenza **n. 167/2010** – si determinano i veri contorni istituzionali del rapporto Stato-EE.LL.

Non solo: grazie a questo ripristino di legalità e di certezza del diritto, si ridimensiona in gran parte quella **deriva pattizia**, irresponsabilmente avanzata dall’ANCI, UPI e sostenitori di eterogenea provenienza, che pretende di sostituire il **principio della generalità ed astrattezza** peculiare della Norma Giuridica con il ginepraio eteronomo degli accordi, intese e protocolli sempre più ispirati alla particolarità del caso e delle contingenze singoli, ad uso e consumo del contraente più forte.

Al riguardo, dei più significativi esempi della **incertezza previsionale** che deriverebbe dall’approvazione parlamentare del Testo Unificato e che ne emblemizza la radicale incompatibilità con le strutture principali dell’Ordinamento legislativo vigente, si ravvisa nella disposizione di cui al secondo comma dell’art. 4, **lettera d)**, dove, in epigrafe ad un elenco, a dir poco, “manieristico” di compiti e mansioni assegnati a Comuni e Province ed espletati dai Corpi e servizi della Polizia Locale, è situato l’inciso **“ed ogni altra attività ritenuta funzionale alla realizzazione delle politiche integrate di sicurezza”**.

Qui, la natura di “**norma in bianco**” – a contenuto e finalità indeterminati – che la suddetta disposizione assume in contrapposizione ai requisiti prescrittivi comuni ad ogni fonte del diritto, dalla Costituzione alle circolari interne ed ai mattinali – evidenzia ulteriormente le lesioni che la “deriva pattizia” è in grado di infliggere allo stesso Principio di Legalità e, per l’effetto, a quelli di Ragionevolezza e Proporzione.

Ma c’è di più: ad onta di singolari condivisioni al Testo Unificato offerte da talune parti sindacali, questa medesima norma in bianco provoca un altro rilevante *vulnus*, anche e soprattutto, ai diritti dei dipendenti i quali, pur **in violazione dei Contratti Collettivi regolarmente sottoscritti** e dei mansionari concordati con il datore di lavoro, fino alla deroga ai requisiti minimi assicurati dallo Statuto dei Lavoratori, possono essere adibiti (a parità di retribuzione) ad “attività” ed a tipi di servizi **decisi altrove**, ovvero in sede di accordi stipulati **liberamente** (ovvero, in totale arbitrarietà ed assenza di controlli) dallo Stato e dalla Regione o dal Comune, Provincia e Città Metropolitana.

Il tutto, al riparo e dietro l’usbergo di “politiche integrate per la sicurezza” in nome delle quali si potrà adibire il personale della P.L. alla guida di scuolabus come sottoporlo alla rischiosità di prestazioni concernenti misure anti-terroristiche e “piani coordinati” di contrasto alla delittuosità mafiosa, in quanto ritenute – **da chi, come e perché?** – “funzionali” a quelle medesime “politiche”.

II) CRITICITA’ DI ORDINE PARTICOLARE

1) Violazione dell’art. 25 della Costituzione (principio di legalità)

Il Testo Unificato, all’art. 8, quarto comma, stabilisce che “*Le funzioni di **polizia amministrativa locale, consistenti in attività di accertamento di illeciti amministrativi e nell’irrogazione delle relative sanzioni competono ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane***”.

Occorre premettere che tale disposizione è parzialmente illegittima in quanto, non menzionando **lo Stato** come titolare, ad esempio, della funzione di Polizia Stradale ai sensi della legge ordinaria (artt. 11 e 12 del D.Lgs. 285/92) e dell’art. 117, secondo comma, Cost., crea un’anomala competenza esclusiva degli Enti Locali in materia sanzionatoria.

Tuttavia, il più acuto fattore di contrasto con l’Ordinamento vigente, si registra nell’ascrivere le attività istituzionali concernenti gli illeciti amministrativi all’espletamento delle **funzioni** di polizia amministrativa locale.

Al riguardo, è appena il caso di osservare che, se la suddetta “polizia amministrativa locale” è **una** funzione (al singolare) – così come il Testo Unificato non manca di riportare in molteplici disposizioni (art. 8, primo comma, art. 10, terzo comma, ecc.) – ciò non può essere, successivamente scomposto in funzioni (al plurale), neppure per eleganze lessicali difficilmente compatibili con una legge dello Stato.

E va ancora ricordato che il Testo Unificato si astiene dal definire **la** funzione di polizia amministrativa (locale o meno), malgrado il suo uso, addirittura sinonimico con l’intera materia della polizia locale ed i suoi organismi, e diversamente dalle politiche integrate per la sicurezza cui dedica un apposito articolo di preambolo (“*Definizioni*”), lasciandone sospesa la questione dell’inquadramento nel novero delle funzioni pubbliche. Al più, rinvia tacitamente alle qualificazioni delle “leggi Bassanini”, della dottrina e della giurisprudenza costituzional-amministrativistica circa la sua non-corrispondenza a funzione di polizia vera e propria.

Viceversa, con l’inciso dell’art. 8, quarto comma, lo stesso Testo “irrompe” con una **sua** interpretazione della, anzi, **delle** funzioni in questione, estrapolandole dal contesto (dato per unico e “naturale”) di appartenenza, ovvero i compiti gestionali ed organizzativi degli EE.LL., ed agganciandole direttamente ai poteri sanzionatori che hanno Comuni, Province e quant’altro, nei confronti dell’universo delle violazioni di legge rubricate come “illeciti amministrativi”.

Ma non occorre persino richiamare la legislazione vigente e, con essa, gli indirizzi costanti della Cassazione e dei più qualificati Autori (v. per tutti, Marinucci e Dolcini, 1995) per dimostrare che i cc.dd. “illeciti amministrativi” hanno in comune, con la polizia amministrativa, poco più della reciproca assonanza giacché, nel corso degli ultimi vent’anni, quelli hanno assunto una fisionomia complessa, come e più delle “antiche” contravvenzioni.

In estrema sintesi: già dalla prima apparizione della c.d. depenalizzazione (Sez. I, Capo 1, L. 689/81), le tipologie (e la nozione medesima) degli “illeciti amministrativi” risultavano subordinati al **principio di legalità ex art. 25 Cost.**, previgente per i reati dipoi, depenalizzati, conservando gli identici criteri sostanziali e procedurali (segnatamente in tema di diritti della persona e disciplina delle impugnazioni) delle originarie categorie penali.

D’altronde, allorquando il Legislatore ordinario ha condotto l’illecito amministrativo ad evolversi – quanto ad effetti punitivi sugli autori delle violazioni – creando la categoria, sempre più vasta e variegata, delle **sanzioni accessorie** (che, di “accessorio” conservano solo il nome trattandosi di pene in senso stretto e, espresso più afflittive della stessa sanzione pecuniaria), la tematica complessiva non ha più offerto il benché minimo appiglio per una interpretazione non-penalistica, ovvero “amministrativistica” dell’impianto così determinatosi.

In questa prospettiva, ormai consolidata e non conflittuale, il Testo Unificato ha riesumato, forse inconsapevolmente o nella ossessione di amministrativizzare i compiti e l'identità della Polizia Locale, una contraddizione logico-giuridica che si riteneva giustamente già superata e, persino anacronistica, nelle sedi penalistiche e giuspubblicistiche di competenza, riaffidando alla polizia amministrativa quanto deve invece rientrare **inequivocabilmente nella sfera della polizia giudiziaria** come unica funzione preposta alla tutela del principio di legalità relativamente alla sua dipendenza dall'Autorità Giudiziaria.

In contrario avviso, gli effetti cui "apre" l'art. 8, quarto comma cit., sarebbero devastanti: il primo è peggiore di essi è, infatti, la facoltà di conferire poteri sanzionatori per gli illeciti amministrativi a soggettività non munite dalla titolarità delle funzioni di p.g., magari private o "ausiliarie" che possano essere, elargite, con la (pseudo-) qualifica di "*personale ausiliario di polizia amministrativa locale*", ad assoluta discrezione dell'Ente Locale, che potrebbe, così, trasgredendosi legalmente i divieti e le inibitorie poste dalla Corte costituzionale circa l'attribuzione, di fonte non-statale, di siffatti poteri.

E che un rischio di tale entità sia tutt'altro che teorico, è evidenziato dalla pluriennale **deriva privatistica** posta in atto dal Legislatore, ordinario e regionale, che esibisce la tendenza ad "integrare" gli organi della P.L. con una massa di sottocategorie di operatori, rubricate con le denominazioni più fantasiose ed eterogenee o del volontariato, avendo come obiettivo ultimo la loro elevazione a rango di polizia ("amministrativa") parallela ai Corpi e servizi istituzionali.

Ad ulteriore, quanto tangibile ed immediata conferma di questi pericoli, è significativo. propriamente il percorso del Testo Unificato.

Infatti, in due Disegni che vi sono confluiti (Barbolini e Incostante) si prevedevano il conferimento di "*Funzioni ausiliarie di polizia amministrativa locale*" (art. 12) a "*dipendenti comunali*" di ogni provenienza di settore, l' "*Utilizzazione del volontariato*" (art. 13) come "*presenza aggiuntiva sul territorio a quella della polizia locale*", nonché l' "*integrazione (sic!) dell'esercizio delle funzioni di polizia locale*" da parte degli Istituti di vigilanza privata (art. 14).

L'altro Disegno (Saia) si "limitava" ai soli vigilantes ed al volontariato (artt. 16 e 17) riferito, "in particolare", ai gruppi comunali e provinciali della Protezione civile tramutati, con stravolgimento delle loro mansioni istituzionali, in ausiliari di polizia locale.

Allo Stato, ovvero all'atto della formazione (ancora non definitiva, anzi, **dicotomica** per due importanti disposizioni) del Testo Unificato, risultano cassati gli articoli di cui di sopra, anche a seguito delle gravi censure rivoltevi dal noto *Parere* del Ministero dell'Interno.

Tuttavia, che la deriva privatistica sia stata tutt'altro che abbandonata e tenda continuamente a riemergere – seppur sotto mutate spoglie (e denominazioni) - si ricava agevolmente dai vari *Emendamenti* al Testo Unificato presentati all'indomani della sua redazione.

In tal modo, con riferimento all'art. 16 del Testo, l'emendamento-D'Alia introduce l'istituzione degli “**Ausiliari di polizia amministrativa ambientale**”; idem, l'emendamento-Bianco, mentre l'emendamento-Bodega/Mazzatore/Mauro riprende la rubrica “**Funzioni ausiliarie di polizia amministrativa locale**” per rinconferirla agli Istituti di vigilanza, sottoforma di art. 16-bis.

D'altronde, che tale diffusione o, meglio, **dissipazione** della “funzione” di polizia amministrativa locale abbia rappresentato e rappresenti uno dei punti di maggiore attenzione (e programmazione) dei fautori delle “politiche integrate” – ad evidenziare il significato **completo** dell' “integrazione” e della sussidiarietà, anche intese come creazione di polizie private parallele (e “titolate” quantomeno dall'attribuzione ai loro membri della qualifica di incaricati di pubblico servizio) persino oltrepassanti le pur deprecate “ronde” – non è certo un segreto.

E che la “centralità” della nozione di polizia amministrativa locale, specialmente se lasciata **indefinita** al punto da potervi contenere attività e compiti di ogni tipo e natura (polizia giudiziaria, vigilanza del territorio, repressione delle infrazioni stradali, prevenzione di reati, educazione alla legalità, gestione e burocrazia comunale, tutela del consumatore, ecc.), sia il veicolo di spoliazioni sistematiche di funzioni pubbliche, acquista maggior riconoscibilità.

2) **Violazione degli artt. 109 e 104 della Costituzione (principio di legalità, disponibilità della polizia giudiziaria e principio dell'Ordine Giudiziario)**

Oggetto degli accordi di cui all'art. 4 del Testo Unificato ed in particolare le attività enumerate al primo comma, lettera c) e d), nonché al secondo comma, lettere b) e d), implicano un impiego **continuativo** del personale della Polizia Locale, come già precedentemente accennato.

Tale **continuità** è asseverata, tra l'altro, dalla formale, quanto netta differenziazione della “**collaborazione**”, come resa dal Testo Unificato, dalla **partecipazione** ai piani di controllo del territorio disciplinati dall'art. 17, primo comma, della L. 128/01, ovvero dalle specifiche operazioni previste in altra disposizione (art. 3, secondo comma) e nella previgente L.65/86 (art. 3).

Peraltro, nell'intera compagine del Testo Unificato non v'è la minima traccia di un **limite temporale** o periodico di durata di codesta collaborazione che, pertanto, deve ritenersi ad estensione cronologica **indeterminata**.

Una simile assegnazione stabile del personale (o di alcuni contingenti, presumibilmente con le relative dotazioni strumentali, risorse di mezzi e strutture) instaura una **dipendenza esclusiva** dall'Autorità di pubblica sicurezza rendendo, in fatto ed in diritto, ovvero operativamente **inibita** o, nel migliore dei casi, gravemente intralciata la disponibilità della Polizia Locale da parte della Magistratura, inquirente (Procure) e giudicante (Tribunali e Giudice di Pace).

Sotto questo profilo, dunque, deve necessariamente ravvisarsi la violazione del precetto costituzionale di cui all'art. 109, ove si afferma il principio della **disponibilità diretta** della P.G. (ossia, di ogni organo munito di tale funzione e corrispondenti qualifiche) che, come tale, non può soggiacere ad altre modalità organizzative e di destinazione degli operatori, ovvero al loro **distacco permanente** (perchè di questo, infine, si tratta) alle direttive e "coordinamenti" di Autorità che non siano quelle della struttura (e dell'Ente) di appartenenza.

Ora, è pur vero che la stessa L. 65/86 prevede la **dipendenza operativa** anche dall'Autorità di P.S. (Prefetto, Questore e così via), ma è altrettanto vero come la vecchia normativa si riferisca unicamente a situazioni contingenti ("specifiche") e non ad "integrazioni" perpetue.

Non di meno, la priorità della disponibilità della P.G. da parte dell'Autorità giudiziaria si enuclea da un chiarissimo dato inerente la **gerarchia dei beni di valore costituzionale** – principio ormai consolidato dalla Consulta – che, nel caso di specie, vede la suddetta **disponibilità** contemplata in un'apposita disposizione della Carta (resa ancor più solenne e rilevante dall'essere composta **da un unico comma** e dall'icastico inciso ivi contenuto) mentre in tutto il rimanente testo della Costituzione **nulla si rinviene circa una simmetrica o, addirittura, maggiore disponibilità in capo a qualsivoglia altra Autorità amministrativa**, di polizia o altro, centrale o locale, che possa essere.

A sostegno (ed in applicazione) di questo principio, peraltro, soccorrono talune norme ordinarie, quali il Codice di procedura penale, agli artt. 58 (che riproduce pedissequamente nel titolo il precetto dell'art. 109 Cost.) e 59, nonché altre disposizioni da legge speciale come, ad esempio, quelle contenute nel **Decreto-Legge 27 luglio 2005, n. 144**.

In particolare, quest'ultimo, all'art. 17 introduce, per la prima volta in una forma tanto incisiva, **il divieto** di destinare quanti svolgano compiti, ovvero funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 55 C.p.p., a mansioni o incarichi di tipo diverso.

Ed è sufficiente scorrere l'elenco delle attività oggetto degli “accordi da politiche integrate”, per comprendere l'estrema difformità di quelle dall'espletamento delle mansioni puntualmente descritte dalla norma di riferimento dell'art. 55 cit.

Ma il contrasto fra la titolarità e l'esercizio della funzione di p.g. svolta dalla Polizia Locale e le tipologie di attività previste dall'art. 4, primo e secondo comma, del Testo Unificato, si sviluppa anche sotto altri profili come, certamente, quello attinente agli “*scambi informativi*” – lettera a), primo comma – ed al conferimento di “*notizie e informazioni acquisite nel corso delle attività di prevenzione e repressione dei reati*” di cui al successivo art. 22, primo comma, terza proposizione.

Qui, infatti, comprendendo le attività di repressione dei reati – cioè, l'attività **di polizia giudiziaria** – tra i compiti, visibilmente obbligatori e, per di più, impellenti (“*senza ritardo*”) di trasmissione (conferimento) di notizie e informazioni di natura penale ad altra Autorità che non è quella di appartenenza (Comandi di P.L.), né a quella Giudiziaria, si istituzionalizza, addirittura, **la violazione del segreto investigativo**, del segreto giudiziario (già istruttorio) e della privacy, o diritto alla riservatezza degli interessati ai quali le “notizie” in questione si riferiscono.

In realtà, e proprio in virtù della apposizione dell'inciso “*senza ritardo*”, l'enfasi posta dal Testo Unificato sulla “integrazione” e sul coordinamento tra Polizie statali e Polizie locali (con supremazia delle prime sulle seconde) ha condotto a modellare il suddetto conferimento informativo sull'istituto della **denuncia** di cui all'art. 331, secondo comma, del Codice di procedura penale (“*La denuncia è presentata o trasmessa senza ritardo al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria*”).

Orbene, considerato che l'operatore della P.L. è agente o ufficiale di p.g. e, per tale qualifica, ha l'obbligo di inoltrare la denuncia, ovvero di riferire la notizia di reato, ai sensi dell'art. 347 C.p.p. ogni qual volta ne abbia conoscenza e che agli stessi atti hanno come unico destinatario l'Ufficio del Pubblico Ministero, il Testo Unificato crea *ex novo* l'istituto della **doppia denuncia** (al magistrato ed al Ministero dell'Interno, sottoforma di Centro elaborazione dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza) o, se si preferisce, di un ancor più bislacca “**denuncia della denuncia**” visto che l'operatore deve “*senza ritardo*” compilare e spedirla al P.M. e, sempre “*senza ritardo*”, farne una copia e trasmetterla al Viminale.

Il tutto, nell'ambito dello svolgimento di indagini, pur complesse e concernenti fatti gravi, che vengono svelate (una discovery abbastanza impropria, oltché illegale) a terzi i quali, essendo Autorità di polizia, avrebbero piena facoltà di “avocare” a sé le indagini medesime o utilizzare per qualsivoglia finalità i dati ivi raccolti.

E' allora parimenti evidente come siffatta “procedura” leda quella relazione istituzionale (e costituzionale) tra P.G. ed Autorità Giudiziaria incentrata sull'avverbio “**direttamente**” che

definisce e garantisce la relazione medesima ed il valore della “disponibilità” dianzi richiamato, violando, anche da tale prospettiva, l’art. 109 Cost. e violando, ancor più generalmente, il **principio di autonomia della Magistratura** che si troverebbe sottoposta alla necessità di richiedere all’Autorità di p.s. l’autorizzazione a disporre della Polizia Locale!

3) Violazione dell’art. 3 della Costituzione (principio di eguaglianza e principio di determinatezza della norma giuridica)

Nei termini già indicati, il Testo Unificato si caratterizza, all’art. 17, per la **compresenza** di due ipotesi (alternative e diversificate) in ordine alla disciplina dell’armamento del personale della Polizia Locale.

La prima di esse, estremamente laconica, recita: *“Il personale appartenente alla polizia locale al quale è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza porta le armi di cui è dotato”*.

La seconda, non particolarmente prolissa, statuisce: *“Gli operatori di polizia locale portano le armi in dotazione nel territorio dell’ente o degli enti associati, secondo quanto stabilito dal regolamento di cui al comma 2, nonché, limitatamente alle esigenze di servizio, anche fuori da tale territorio”*.

Seguono, nella “ipotesi B”, due commi, uno concernente i requisiti e le procedure di idoneità per la dotazione e il porto delle armi – da normare mediante apposito decreto del Ministero dell’Interno, adottato ai sensi dell’art. 17, terzo comma, L. 400/88 – e l’altro, riguardante gli strumenti di autotutela con indicazione di alcune tipologie di questi ultimi.

L’imperfetta (e dicotomica) redazione del testo della disposizione non chiarisce se il secondo ed il terzo comma dell’ “ipotesi B” vadano riferiti anche all’ “ipotesi A”, posto che il Disegno da cui quest’ultima è stata ricavata (n. 760) conteneva più o meno analoghe prescrizioni.

La qualcosa, comunque, già in sé considerata, conferma lo stato di confusione e di incertezza giuridica che emerge dall’alternatività di cui sopra.

Tuttavia, il dato di maggior rilievo e palesemente **comune** ad entrambe le “ipotesi”, si ravvisa nella totale omissione **delle finalità**, ovvero **delle motivazioni** per le quali il personale (o

gli operatori) della P.L. dovrebbe “portare le armi” (da fuoco) ed essere dotato di strumentazione autoprotettiva.

In aperta, (e, dicasi pure, macroscopica) violazione del principio di determinazione e, più latamente, di quello di **certezza** della norma giuridica, si configurano, quindi, due espressioni (da manuale!) di **norme senza scopo** le cui inconsistenza ed incompatibilità con i criteri fondamentali dell’Ordinamento vigente ne rendono impossibile la promulgazione.

A livello retrospettivo, peraltro, una simile “soluzione” (bipartita, prima ancora che bipartisan) è vista derivare dallo svolgimento di un’annosa diatriba inerente proprio **il fine** istituzionale da attribuire all’armamento della P.L., notoriamente sottoposto alla pressione di istanze in reciproco, forte contrasto circa la scelta di una dotazione generalizzata a tutto il personale o dell’assegnazione (in via continuativa o contingente) ad una sua aliquota, proporzionalmente ristretta in connessione alle tipologie dei servizi da espletare.

E’, pertanto, ovvio come l’adozione dell’una o dell’altra opzione abbia comportato (e comporti a tutt’oggi) la necessità di identificare il suddetto **fine** che, a sua volta, ha il proprio presupposto nella individuazione dei beni e degli oggetti la cui tutela **consenta** – o, a seconda delle prospettive recepite da Legislatore – **imponga** a strutture esplicanti funzioni di polizia (non amministrativa!) la dotazione ed il porto di armi da sparo nonché il loro uso e con gli effetti che ciò può determinare.

La L. 65/86, in coerenza con una vetusta tradizione normativa avviatasi dalla fine del XIX secolo in poi, almeno nell’ordinamento italiano, aveva riprodotto la motivazione della **difesa personale**, seppur in forma indiretta inserendo all’art. 5, quinto comma, la locuzione (del porto delle armi) “**senza licenza**”.

Naturalmente, non sfuggiva ad alcun interprete che quell’espressione non equivaleva ad indicare alcuna omogeneità con lo status delle Polizie statali in relazione al porto dell’arma perchè, se è pur vero che, per definizione, gli appartenenti ai Corpi civili e militari dello Stato non abbisognano certo di una licenza e che risulterebbe pleonastico precisarlo nei rispettivi ordinamenti, il dato della mancanza di un eguale inciso in tutte le disposizioni, ordinarie, decretali, regolamentari, ecc., che ne disciplinano l’armamento, rappresentava la fin troppo evidente prova della “specialità” riservata alla Polizia Municipale (o Locale) in tale materia.

D’altronde, che la locuzione “senza licenza” fosse solo prerogativa della **difesa personale** era attestato dall’art. 73, quarto comma, del R.D. 635/40 (Regolamento di esecuzione del Testo Unico delle Leggi di P.S.) che dipanava ogni dubbio stabilendo: “La **facoltà di portare le armi senza licenza è attribuita soltanto ai fini della difesa personale**”.

Dal canto suo, il successivo D.M. 145/87 sottolineava –più esplicitamente della L. 65/86 – l’identica prescrizione dell’art. 73 cit. e, dipoi, un altro D.M, emanato il 24 marzo 1994 con il n. 371, chiariva ulteriormente il significato del “senza licenza”, ovvero la mera esenzione dal pagamento della tassa erariale di cui è normalmente onerato il privato titolare di porto d’armi.

Per inciso, lo stesso D.M. 371/94 elencava le categorie di soggetti fruitori di tale esenzione comprendendovi **formalmente** gli appartenenti alla Polizia Locale.

Ma se queste vicende possono spiegare l’altrimenti incredibile “reticenza” delle due “ipotesi” di cui all’art. 17 del Testo Unificato, non ne assolvono, di certo, l’esito e la “logica” che vi sottende e che si traduce in **una norma senza scopo** poiché essa non enuncia se l’armamento della P.L. continui ad essere governato dal principio della difesa personale o, alla pari dell’assetto conferito agli altri Corpi di Polizia, segnatamente ad ordinamento civile, abbia come fine (o fini) la tutela della sicurezza pubblica e la difesa dei beni e dei diritti dei cittadini, ossia concretizzi quei motivi (istituzionali) di servizio o categoricamente ravvistati dalle norme concernenti la Polizia di Stato, il Corpo Forestale dello Stato e la Polizia Penitenziaria (per non parlare degli statuti dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza).

Non di meno, la scelta (ideologica) del Testo Unificato di “disinnescare” le suddette controversie mediante l’illegittimo *non liquet* di cui al (bipolare) art. 17, lede, ancor più gravemente, la certezza inerente il “corollario” della dotazione delle armi, ossia le tipologie e l’applicabilità di scriminanti per gli effetti del loro impiego che ancor oggi mancano di parametri stabili, oscillando tra la legittima difesa (art. 52 C.p.) – notoriamente imperniata su presupposti e requisiti piuttosto restrittivi (e penalizzanti per l’operatore) – e l’uso legittimo delle armi (art. 53 C.p.) confacente alla condizione particolare dei fatti commessi per ragioni di servizio (di polizia).

E ciò, con le ormai consuete discriminazioni che vi derivano in sede giudiziaria, quale esclusivo appannaggio della Polizia Locale in virtù di un porto d’armi senza licenza che l’ha sottoposta ad un regime di tipo privatistico malgrado la titolarità e l’esercizio di funzioni di polizia inoppugnabilmente pubblicistiche.

Ed è specificamente quest’ultimo dato a trasferire anche sul Testo Unificato l’imputazione di violare la *par condicio* fra il personale della P.L. e quello degli altri Corpi statali.

A prescindere che la stessa L. 65/86 era condizionata da questo genere di vizio, l’aver stralciato il **fine istituzionale** del porto dell’arma non si esaurisce nella produzione di una norma senza scopo ma incide, con contestuale gravità, sul principio di eguaglianza – a parità di funzioni tra polizie statali e locali – giacché, per rispettare quel medesimo principio, il Testo Unificato avrebbe dovuto riportare non un qualsivoglia fine, **bensì soltanto quello comune agli altri Corpi ed organismi**, esplicitandolo con identica completezza.

Viceversa, nell'attuale composizione lessicale dell'art. 17 – in entrambe le “ipotesi” e versioni – si ravvisa una duplice violazione dell'art. 3 della Costituzione, seppur discendente da un'unica omissione o, se si preferisce, rimozione previsionale e ne esasperava tutti i vizi preesistenti anzichè risolverli e superarli.

Infine, notevoli perplessità circa l'insorgenza di un potenziale conflitto internormativo emergono a riguardo della disciplina degli strumenti di autotutela elencati al terzo comma dell'art. 17.

Infatti, e contrariamente all'inciso di preambolo (“*Gli operatori di polizia locale sono dotati di strumenti di autotutela **che non siano classificati come armi***” essi risultano a porto illegale per chiunque non appartenga alle Forze Armate o ai Corpi statali di polizia), gli oggetti ivi indicati sembrano appartenere a categorie di vere armi.

Questo è il caso del bastone estensibile, equiparato allo sfollagente (ad onta di qualsivoglia camuffamento) e, come tale, dichiarato non dotabile ed ancor meno trasportabile per gli operatori di P.L. da una Circolare del Ministero dell'Interno (7 dicembre 1995, n. 599/C.387E95) e da una sequela di ordinanze prefettizie (v. Prefetto di Roma, prot. n. 15007/381/94/GAB) che ha esteso a costoro le preclusioni dell'art. 4, L. 110/75.

Idem, dicasi pure per i giubbetti antiproiettile che la L. 49/06 riserva ai Corpi armati o di polizia (statali) vietandone, finanche l'acquisto a chiunque altro intendesse possederli, così come la Cassazione ha sancito la natura di armi delle bombolette *di gas accecanti*, ovvero gli spray cui allude la disposizione in discorso (sent. 9 giugno 2006).

Quanto ai “caschi antisommossa” – che sono dotazioni **di reparto** e non ad assegnazione/uso individuale, qualche dubbio ne investe anche la compatibilità con le leggi vigenti, sia per l'oggettiva sproporzione di tali strumenti rispetto alle mansioni d'istituto della P.L. così come delineate dallo stesso Testo Unificato – si ricorda il solito della polizia amministrativa – e sia in ragione della eguale loro riserva a determinate strutture operative (Forze armate e Corpi di Polizia statali) circa l'adozione (egualmente di reparto) di attrezzature di dotazione militare, se non propriamente di destinazione a fini bellici.

4) Violazione degli artt. 3 e 97, primo e secondo comma della Costituzione (principio di ragionevolezza)

Il Testo Unificato, dimostrando, anche e soprattutto per tematiche certamente essenziali, **una ben scarsa portata innovativa** rispetto alla disciplina previgente, non risolve in alcuna misura la *vexata quaestio* della funzione di pubblica sicurezza conferita alla Polizia Locale.

Questa, infatti, resta condizionata al criterio della “ausiliarietà”, stante la pedissequa riproduzione della criteriologia invalsa nella L. 65/86 all’art. 5, primo comma, lettera c).

Non solo: lo stesso Testo ripropone la vetusta contraddittorietà insita in quella norma, la quale, mentre al **primo comma** del succitato art. 5 riporta formalmente la dizione “**funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza**”, ai successivi, **terzo e quarto comma** della medesima disposizione, parla di “**funzioni di agente di pubblica sicurezza**” e di “**agente di pubblica sicurezza**” con l’evidente omissione dell’aggettivo “**ausiliarie**” ed “**ausiliario**”, innestando, così, una grave discrasia previsionale **tra qualifiche e funzioni**, seppur vertenti sulla identica materia.

Come dire che, nell’elenco delle funzioni istituzionali, quella di p.s. è gravata (concettualmente ed operativamente) da un’ “ausiliarietà” che ne consegna l’esercizio alle direttive di altre Autorità dotate della sua titolarità “piena” ed integrale laddove, questo stesso esercizio di funzioni (non più ausiliarie ma divenute... “piene”) espletato da personale munito della qualifica di agente di p.s. (altrettanto “pienamente”) muta radicalmente la sua natura giuridica a cominciare dal riconoscersi in qualità di **attività d’iniziativa e di gestione autonoma** dei relativi compiti.

Ne risulta un’antinomia che finisce, dunque, per determinare un sistema pericolosamente anfibologico – che incarna uno dei peggiori vizi logici inficianti la legittimità dell’impianto ordinamentale della L. 65/86 e, ancor più, del Testo Unificato il quale esaspera ulteriormente tali contraddizioni inserendole nel contesto delle politiche **integrate** per la sicurezza.

Al riguardo, occorre richiamare due dati essenziali: il primo, attiene **alla natura strettamente preventiva** (di polizia di prevenzione o “di sicurezza”) delle attività formanti l’oggetto delle prefate “politiche integrate” **che si identifica con l’esercizio della funzione di pubblica sicurezza**.

Il secondo, si individua nel mantenimento del carattere ausiliario della funzione (e di quello non-ausiliario delle qualifiche) che, al di là dell’incertezza giuridica derivante da un “**personale** che esercita funzioni **ausiliarie** di p.s.” (art. 5, primo comma, lettera c, L. 65/86 e art. 8, secondo comma, lettera g, del Testo Unificato) da un agente o un funzionario, appartenenti **allo stesso personale** (!) della P.L., che “*esercita le funzioni di agente di p.s.*” (art. 5, quarto comma, L. 65/86) ovvero a “*la qualità di agente di p.s.*” (art. 9, terzo comma, lettera b, del Testo Unificato), provoca

ancor peggiori effetti sul piano dei rapporti inter-istituzionali delineati dalle politiche integrate per la sicurezza.

Infatti, le distonie della disciplina anfibologica già introdotta dalla L. 65/86 – in deroga ai principi dell'originaria normativa di cui alla Legge 690/1907, che comprendeva le guardie dei Comuni nel novero degli agenti di p.s. a competenza integrale (art. 18) – si sviluppano dal presupposto, considerato da molti Autori come il vero obiettivo del Legislatore, di escludere, per la Polizia Municipale (e strutture equiparate) l'istituzione degli **Ufficiali di Pubblica Sicurezza** che, in virtù del riconoscimento dei livelli gerarchici superiori (istruttori, coordinatori e Comandanti) e della contestuale attribuzione a costoro della qualifica di **Ufficiali di Polizia Giudiziaria** ampiamente ribadita dalla giurisprudenza della Cassazione, era ed è un esito naturale (oltretutto, giuridicamente obbligatorio) del varo del relativo Ordinamento.

Non di meno e propriamente a seguito della ideazione/programmazione delle politiche integrate per la sicurezza, tale “lacuna” istitutiva, acquisisce un ruolo avversativo che non si limita, come nel passato, ad incidere negativamente anche sulla **redditività** e sull'**efficienza** dell'attività di **prevenzione** – senza gli Ufficiali di p.s. **chi dirige e coordina** i relativi servizi assumendone le dovute responsabilità? – che già, in sé, viola, sotto il profilo costituzionale, i precetti ordinativi di cui all'art. 97 della Carta, ma cagiona altri danni.

Infatti, con così cospicue differenze di titolarità tra i vari compartecipi alla suddetta “integrazione”, è automatico il peggiore sbilanciamento di potestà e di imputazioni decisionali che procede dalla assoluta supremazia di quanti detengono la qualifica di Ufficiali di p.s. verso operatori meramente “ausiliari”, alla pari (o poco più) di tutte le innumerevoli categorie avventizie cui viene elargita (specialmente dal Testo Unificato e dai Disegni di Legge ivi accorpate, nonché dagli Emendamenti dinanzi ricordati) una siffatta denominazione (“qualifica”?).

Ciò premesso, sussistono elementi valutativi più che esaurienti per rivelare, nel sistema normativo adottato dal Testo Unificato a riguardo della funzione di pubblica sicurezza attribuita, ovvero **delegata dallo Stato** alla P.L. in applicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), la violazione del **principio di ragionevolezza** in relazione alla incongruità, inadeguatezza ed incongruità del Testo Unificato nel combinato-disposto degli artt. 2, 3, 4 e 5 con gli artt. 8, secondo comma, lettera g), 9, terzo comma, lettera b) e 10, sesto comma, dello stesso. E, a cagione del contrasto che si determina nei confronti del pubblico interesse, quanto ai principi della efficacia, efficienza e funzionalità della Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 97, primo e secondo comma, della Costituzione questa violazione si acuisce ulteriormente.

In particolare, la contraddittorietà delle norme quivi richiamate si coglie dal dettare una disciplina, in materia di qualifiche e funzioni di pubblica sicurezza, i cui stessi presupposti si pongono, reciprocamente, in posizione di conflitto.

Infine, per quel che concerne i riflessi delle suesposte violazioni sullo status del personale dei Corpi e servizi di P.L., si registra una grave **disparità di trattamento normativo, ordinamentale ed economico** (salariale e indennitario dato dalla mancata istituzione della qualifica di Ufficiale di p.s. e dal frazionamento della **funzione pubblica** di riferimento perseguita attraverso la sua configurazione di “ausiliaria”, che non trova riscontro alcuno in ogni altra **struttura ed organo pubblici** che siano preposti ad esercitare funzioni di polizia.

5) Violazione degli artt. 2, 3, 38, secondo comma, e 39 della Costituzione (principio di uguaglianza e principio di ragionevolezza in materia di legislazione sul lavoro e diritti sindacali)

Come accennato in premessa al presente Parere, il gruppo di disposizioni in materia di contrattazione, di cui all’art. 20 del Testo Unificato, risulta sdoppiato in due altrettante “ipotesi” rimaste tali, ovvero compresenti ed “alternative” l’una rispetto all’altra.

Per banale osservazione del dato, è quindi inibita una valutazione oggettiva della norma che potrebbe eseguirsi unicamente in riferimento ad una sua definizione certa e compiuta.

Tuttavia, stante la rilevabilità di sintomi di vizi di legittimità comuni ad entrambe le “ipotesi” ed escludendosi, allo stato, la sopravvivenza di altre, diversificate proposte o di correzioni delle attuali, è possibile individuare i seguenti fattori di criticità:

“Ipotesi A”

rubricata come veicolo di “rientro nel pubblico” – ovvero, l’estensione alla Polizia Locale del regime contrattuale di diritto pubblico vigente, ai sensi dell’art. 3, D.Lgs. 165/01, per un ristretto novero di categorie (magistratura, diplomazia, Forze Armate, Corpi di polizia statali, docenza universitaria, ecc.).

Questa “ipotesi”, tratta dal Disegno n. 760 (Saia ed altri), ha subito, nel corso delle variegate versioni del proprio testo, numerosi “aggiustamenti” per giungere, poi, alla formulazione attuale.

La sua “storia” può, quindi, agevolare l’interprete nell’analisi contenutistica (e finalistica) di disposizioni che, se assunte in sé, presentano dei contrasti logici e previsionali altrimenti poco comprensibili.

Al riguardo, il dato di maggiore problematicità emerge dal complessivo ibridismo della disposizione che parrebbe tendere ad una sorta di compromesso giuridico tra **forma** di contrattazione (giuspubblicistica) e **sostanza**, ovvero natura (immancabilmente appartenente alla sfera del regime privatistico).

Da una parte, infatti, si richiamano **la decretazione governativa** per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale della P.L. e la **decretazione presidenziale** (i D.P.R.) che recepisce (o, meglio, dovrebbe recepire) “*l’accordo nazionale che conclude ciascun procedimento (per i dirigenti e per il personale subalterno separati tra loro)*”.

Dall’altra, però, la fonte legislativa di riferimento continua ad identificarsi nel D.Lgs. 165/01 che disciplina il rapporto di lavoro dei dipendenti degli Enti Locali e **non altro**, tant’è che le “eccezioni” rimaste **realmente** nel previgente regime dell’ex-Pubblico Impiego, hanno propri ed autonomi, ovvero **particolari** statuti ordinamentali contenenti le norme e procedure – rese in forma specifica a dettagliata – dalla contrattazione collettiva (pubblicistica), a cominciare dal **Contratto di Polizia**.

Ora, è evidente come, in luogo di vaghi e fin troppo sommari accenni o balbettamenti di “decreti”, “accordi” e “parti trattanti” (queste ultime, quali l’ARAN, neppure ben individuate , o soltanto sottintese mediante rinvio agli artt. 42 e 43 D.Lgs. 165/01), l’unica soluzione consona e congrua al (sedicente) “rientro nel pubblico” dovrebbe sostanziarsi nella semplice previsione di inserimento della P.L. **propriamente in quel Contratto** (di Polizia) nominandolo con la dovuta chiarezza e certezza dell’oggetto.

Viceversa, omettendo questa dizione, l’ “ipotesi A” rivela la sua identità di norma, *rectius*, di **proposta-manifesto** a componente ideologica fondata sulla commistione di una contrattazione pseudo-pubblicistica innestata su uno status, giuridico ed economico, della P.L. saldamente ancorato alle categorie ordinarie dell’ex-Pubblico Impiego che finiscono per rendere l’ “ipotesi” stessa assolutamente impraticabile (ed inattuabile).

L’ulteriore riprova della labilità e dell’incosistenza di una consimile “alternativa” si coglie viepiù nella creazione (meglio: invenzione) di “un autonomo comparto di contrattazione” per la P.L.: sul punto, è appena il caso di ricordare che, a seguito della/e riforma/e “Brunetta”, i Comparti in discorso sono stati ridotti **a quattro** per l’intero arcipelago del personale dipendente.

Allora, considerando che all’art. 25 del Testo Unificato non è formulato il benché minimo riferimento ad abrogazioni, modifiche o deroghe che siano, di tale riforma, emerge che l’obiettivo

di creare un ipotetico **Quinto Comparto Nazionale** – esclusivamente riservato alla P.L. – si risolve in una boutade, per giunta, di pessimo gusto.

Per contro, l' "ipotesi A" non sembra certo alludere ad una pur remota eventualità di trasferire la P.L. in quella che ne costituirebbe, ad ogni effetto, la sede "naturale", ovvero il Comparto Sicurezza che ricomprende tutto l' "universo" delle Forze di Polizia e suoi assimilati (es. Vigili del Fuoco).

D'altronde, che l' "ipotesi A" contenga, fin dal preambolo, la propria auto-smentita, è dimostrato dall'inciso di cui al primo comma dell'art. 20 che recita: "*1. All'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il comma 1-ter è inserito il seguente: 1-quater:*

*In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, **il personale, anche dirigenziale, della polizia locale è disciplinato secondo autonome disposizioni ordinamentali***".

Invero, la soluzione, anche in senso lessicale, da adottarsi al fine di operare il suddetto "rientro nel pubblico" non avrebbe potuto essere difforme dalla cancellazione della locuzione "di Stato" posta dall'art. 3 cit. dopo le parole "Forze di polizia" o, al limite, dall'aggiungere, dopo quella locuzione, le parole "corpi e servizi della Polizia Locale".

La procedura, invece, riportata nell' "ipotesi A" non soltanto non restituisce alcuna vera equiparazione della P.L. con le categorie attualmente governate dal previgente regime pubblicistico, palesandosi l'**insignificatività** di quelle c.d. "**autonome disposizioni**" posto che ne difetta il referente normativo ("autonome" da cosa o rispetto a cosa?) certamente o probabilmente individuabile.

In buona sostanza, l' "autonomizzazione" (che, in via di presunzione morfologica, dovrebbe riguardare il "corpo" del D.Lgs. 165/01, pur restando rigorosamente al suo interno!), da un verso, e la mancata assimilazione del regime contrattuale della P.L. al Contratto di Polizia, dall'altro, determina (o mirerebbe a determinare) la nascita di un "*tertium genus*" fra il diritto pubblico e privato.

Ma è evidente che, se un simile artificio può (entro certi limiti) soddisfare istanze mediatiche, certamente lo stesso non trova albergo in alcuna tipologia di normazione, a cominciare propriamente dalla Carta costituzionale.

La contraddittorietà, l'incongruità e l'illogicità dell' "ipotesi A" – superiori a quelle degli altri vizi, fin qui enucleati, che affliggono il Testo Unificato – ne decretano, dunque, la violazione del principio di ragionevolezza con gli annessi effetti, in termini di illegittimità.

“Ipotesi B”

la configurazione che viene ivi conferita al rapporto di lavoro del personale della P.L., diversamente dall’ “ipotesi” precedente, si presenta indubbiamente più lineare ed “organica” ai Disegni originari da cui è stata tratta (272 Incostante ed altri; 344 Barbolini ed altri).

In estrema sintesi, i punti essenziali possono così riassumersi: a) disciplina del trattamento giuridico ed economico affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro “*ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*” (senza indicazione dell’articolo); b) adozione, in sede di contrattazione, di **apposite misure** in grado di **valorizzare la specificità** delle “*strutture di polizia locale e l’articolazione funzionale del relativo personale*”.

Pertanto, quelle che vengono denominate “specifiche misure” troverebbero la loro sede genetica e non solo applicativa nella (fase della) contrattazione e non in una normativa statale o regionale che possa essere, in seno al Comparto di riferimento nel quale, poi, si costituirebbero “due sezioni”, rispettivamente interessanti il personale dirigenziale e quello non-dirigenziale.

Orbene, allo stesso modo dei testi dei Disegni (e delle Proposte, a suo tempo presentate anche alla Camera dei Deputati) di provenienza, va rilevata, anzitutto, la permanenza, ovvero la reiterazione dell’espressione “**misure**” aggettivate come “**apposite**”, finalizzate alla salvaguardia (lett. “**valorizzazione**”) di asserite “**specificità**”.

Tuttavia, la sostanziale improprietà di linguaggio – la parola “misura” correttamente significata, equivale a “provvedimento preso **per impedire** il verificarsi di qualcosa” e non per favorirlo e men che mai per “valorizzarlo” (v. Dizionario Zanichelli) – si coniuga, nel caso di specie, all’assoluta incertezza identitaria, non soltanto della natura, giuridica e concettuale, delle “misure” stesse ma, anche e soprattutto, **di chi**, ovvero di quale autorità, organo o simposio sia abilitato ad applicarle e, magari ancor prima, ad idearle.

Ed anche qualora si pretendesse di affidare tali compiti (definitivi e procedurali) al libero gioco della contrattazione, presupponendo che dallo scambio negoziale e dalle trattative “sul campo” possano scaturire spontaneamente le rispettive – e non di meno, mutevoli nello spazio (territoriale) e nel tempo (il rinnovo dei contratti) – “misure”, ciò non contribuirebbe alla chiarezza (e certezza) della loro identificabilità.

Idem, si registra a riguardo dell’altra nozione-chiave ossia, la “**specificità**” (di materia? di status? di organizzazione? di altro?) che caratterizzerebbe la Polizia Locale, la quale, resa in siffatti termini, scade nel fin troppo facile ossimoro della...**genericità**.

Invero, al quarto comma dell’ “ipotesi B”, la specificità in discorso viene, in qualche modo, rapportata ad un dato reale, cioè la contrattazione integrativa “*basata su una quota di salario accessorio definita dal contratto collettivo nazionale*” ma anche questo riferimento non pare,

obiettivamente, sufficiente a conferire un significato generalizzato e, soprattutto, idoneo alla rilevanza della locuzione giacché su di essa si impernia la collocazione stessa della P.L. nel sistema delle Autonomie e degli organi pubblici.

E, comunque, deve anche rilevarsi l'anomalia di introdurre "nozioni" o, semplicemente, terminologie tanto vaghe nel contesto di una legge ordinaria, intitolata a "*Norme di indirizzo*" (e coordinamento), che aspira ad appropriarsi finanche della sfera delle disposizioni di dettaglio con tutte le problematiche che vi derivano e di cui s'è già accennato in precedenza.

Ma, allo scopo di inquadrare correttamente la logica, ovvero gli obiettivi inerenti l' "ipotesi B", è opportuno, anche in questo caso, procedere ad una breve esegesi comparativa che agevoli il lavoro dell'interprete e consenta di operarvi una valutazione di legittimità.

Giova, quindi, individuare, preliminarmente, **su quali norme e su quali preesistenti istituti giuridici** l' "ipotesi B" andrebbe ad incidere, posto che essa – ad di là di ogni falsa presupposizione di originalità ed autoctonia – si trova a cospetto di una normativa ordinaria già pienamente vigente (da diciassette anni, per l'esattezza) in tale "specifico" settore legislativo.

Infatti, come è (o come dovrebbe essere) noto, il D.Lgs. 29/93, recante il transito dell'ex-Pubblico Impiego nel regime contrattuale di diritto privato, non si era limitato unicamente ad "espellere" la P.L. dal suddetto novero delle categorie rimaste nel previgente regime pubblicistico ma, nella consapevolezza e nel rispetto dell'esistenza di una Legge Quadro, per di più, di classe ordinamentale, si era premunito di costruire una "nicchia" previsionale per i Segretari comunali ed il personale disciplinato dalla L. 7 marzo 1986, n. 65.

Tale "nicchia", situata all'art. 73, terzo comma, stabiliva che per il personale della P.L. il trattamento economico (e solo quello) fosse regolato dai contratti collettivi "*previsti nel presente decreto*".

Il successivo D.Lgs. 165/01, terzo comma, estendeva, poi, anche al trattamento normativo l'appartenenza dei Segretari comunali e della P.L. alla contrattazione collettiva di base.

A questo punto, emergono due dati essenziali: il primo, attiene alla banalissima constatazione che, avendo il Legislatore dedicato **un'apposita disposizione** esclusivamente a tali categorie e separatamente dell' "universo" dei dipendenti delle Regioni e degli Enti Locali, **menzionati in un distinto comma** (il quarto nel D.Lgs. 29/93 ed il terzo nel D.Lgs 165/01), è stata compiutamente riconosciuta e disciplinata una **specificità** che va ben oltre la connotazione che vorrebbe conferirle l' "ipotesi B".

Il secondo, altrettanto ovvio, è che il medesimo Legislatore ha posto **il divieto**, più che esplicito, di assimilare, ovvero di far confluire le due soggettività in esame all'interno del Comparto individuato all'attuale terzo comma dell'art. 70.

E non è tutto: diversamente dalla situazione di stallo normativo che ha contraddistinto la P.L. – a cui ha concorso, ed in misura non indifferente, la proliferazione di proposte e disegni di legge sul modello dell’odierno Testo Unificato che hanno finito per creare una sorta di paralisi normativa ed un clima di “sospensione” con l’aspettativa di imminenti riforme – i Segretari comunali hanno beneficiato di notevoli evoluzioni normative ed istituzionali (nonché economiche), conseguendo per la loro categoria la qualificazione di **autonoma tipologia professionale** (D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, art. 11, ottavo comma) con annessi Albo Nazionale e, soprattutto, Agenzia per la Gestione dei Segretari Comunali (AGES), con personalità di diritto pubblico (autentica!) e finanziamenti altrettanto pubblici.

Premesso, allora, che la “Riforma Brunetta” non ha toccato minimamente la P.L., né tampoco il secondo comma del D.Lgs. 165/01 – e, a ben vedere, sia l’ “ipotesi B” che l’ “ipotesi A” non menzionano, persino, tale norma prediligendo, *more solito*, la tattica della rimozione e dell’abrogazione “**tacita**” (illegittima) - la stessa deve ritenersi immune dalle disposizioni del Testo Unificato conservando, peraltro, integre le garanzie e le guarentigie che offre alla P.L.

Infatti, se l’art. 70 cit. non compare tra le norme cui rinvia l’ “ipotesi B” – ripetasi, neppure per disporre l’abrogazione formale – è consequenziale desumere che l’ “ipotetica” nuova disciplina ha il suo presupposto nella **cancellazione** (implicita ma non meno efficace) della distinzione, cioè, della **differenziazione**, tra le soggettività **ripartite fra il secondo e terzo comma**, con il pedissequo effetto di inserire, o meglio, “disciogliere” nel Comparto dei dipendenti di Regioni ed EE.LL. gli attuali destinatari/beneficiari della disposizione particolare, *rectius specifica* perché così definibile ed a buona ragione.

Al riguardo, però, vanno formulate alcune osservazioni: il Comparto suddetto è stato notevolmente trasformato ed ipertrofizzato propriamente dalla medesima Riforma della Funzione Pubblica che vi ha accorpato ampie fasce di personale precedentemente inserito in altri comparti, come quello della Sanità che risulta assai cospicuo.

Pertanto, la già microscopica aliquota che la P.L. avrebbe avuto, in termini di rappresentatività se fosse confluita nella originaria composizione dell’ “universo” di cui al terzo comma dell’art. 70, con le innovazioni intervenutevi vedrebbe, sotto il profilo numerico e percentuale, praticamente svanire ogni suo concreto ruolo all’interno del neo-mega-comparto così formatosi.

Non solo: posta l’estraneazione da tali vicende della categoria (“consorella”) dei Segretari Comunali, grazie al salvataggio costituito dalla creazione della prefata Agenzia, la P.L. subirebbe, essa soltanto, gli esiti della manovra approntata dall’ “ipotesi B”.

Tant'è che, con opinabile abilità discorsiva, l'art. 2 di codesta "ipotesi" si dilunga nel disciplinare rappresentatività e collegi elettorali per il personale di P.L. **all'interno** delle due sezioni (per dirigenti e non-dirigenti) che dovrebbero attuare le misure per la specificità della categoria, lasciando impregiudicato, cioè rimosso, ogni riferimento alle regole e procedure di rappresentatività della stessa categoria rispetto alla restante (!) compagine del Comparto di (nuova) appartenenza.

Ora, è evidente che l' "ipotesi B" incorre in un duplice ordine di vizi di illegittimità, anche a voler sorvolare sulla frode tecnico-etimologica di etichettare come "**specificità**" e sua "**valorizzazione**" il proprio esatto contrario in avversione, per di più, alla normativa in vigore.

Infatti, con l'introdurre il sistema dianzi descritto, si determina una condizione **fortemente peggiorativa** di quella previgente che andrebbe, invece, realizzata nella sua compiutezza sviluppando lo schema contenuto al secondo comma dell'art. 70, D.Lgs. 165/01 conservando e rafforzando la specialità giuridica e principale della disposizione.

In secondo luogo e grazie, in qualche modo, alle divagazioni dell' "ipotesi B", la questione che vi emerge porta a ritenere che l'adozione, per i Segretari Comunali, delle soluzioni elaborate dal D.P.R. 465/97, non vada recepita unicamente come la contemplazione di un modello metafisico e astratto, bensì **debba** costituire lo sbocco "fisiologico" o, quantomeno, alternativo della novellazione.

E, ciò, come mera applicazione della **par condicio**, tra le due categorie, **imposta** dal D.Lgs. 165/01 (e già dal D.Lgs. 29/93) per cui, ove la P.L. venisse reinglobata (seppur tacitamente!) al terzo comma, si realizzerebbe **quella sperequazione di trattamento** che altre fonti avevano inteso escludere.

A titolo riassuntivo: la condizione peggiorativa – peraltro, priva di **motivazione** ed anzi camuffata da miglior garantismo previsionale – in cui verserebbe il personale della P.L. ove trovasse applicazione l' "ipotesi B", integra lesione del principio di ragionevolezza.

La stessa condizione, se valutata comparativamente con lo status dei Segretari comunali, evidenzia indici di violazione del principio di eguaglianza (formale e sostanziale).

**5) Violazione degli artt. 3, 19, e 97, primo comma, della Costituzione
(principio di uguaglianza, principio di libertà etico-religiosa e principio di
imparzialità).**

Da considerarsi come corollario di quanto già illustrato in materia di contrattazione, è il giudizio circa l'inconsistenza delle *“Norme previdenziali e assicurative”* di cui all'art. 21 del Testo Unificato.

Qui, infatti, si pretenderebbe di applicare al personale della P.L. (o, meglio, **solo** a quello *“cui sono attribuite le qualifiche di cui all'articolo 9”*) le *“disposizioni previste per il personale delle forze di polizia statali”*.

La consueta genericità che contraddistingue il Testo Unificato ogni qual volta si verta su questioni essenziali, sul piano istituzionale, professionale e di status della P.L., implicanti scelte normative di dovuta certezza, è, in sé, confermativa della natura di ennesima disposizione-manifesto che esprime l'articolo.

Infatti, se si eccettua il richiamo al D.P.R. 1124/65 in materia di infortuni sul lavoro e le malattie professionali (di area privatistica), nulla si riporta per quanto attiene alla legislazione vigente per le altre Forze di Polizia alla quale *“dovrebbe”* essere equiparato il trattamento previsto per la P.L.

Tuttavia, la contraddizione più vistosa di tale *“equiparazione”* inerisce, sempre e comunque, la tipologia e la natura giuridica della forma negoziale adottata perché è scarsamente credibile la *“teoria”* di estendere le previdenze di un genere specifico di contratto (nel caso particolare, il **Contratto di Polizia**) a contesti di altra, eterogenea appartenenza.

Ora, a parte che, a seguito della contestuale presenza delle due *“ipotesi”* esaminate al punto precedente, tale tipologia **non è neanche individuata** nella versione attuale del Testo Unificato per cui asseverare, in sede di norme complementari, una qualsivoglia identità – equiparativa o meno – a qualcosa che non esiste perché non formalizzata nei suoi reali termini legislativi, rappresenta un dato metagiuridico o, più pedestremente, ideologico.

Quanto, poi, si riveli **invertiera** la mutata *“equiparazione”* al trattamento delle altre Forze di Polizia (si ripeta: senza il Contratto di Polizia), è ampiamente dimostrato dalla prevista *“corresponsione di un'indennità di polizia locale”* – **e non di pubblica sicurezza**, come parrebbe più congruo e confacente a chi rivesta l'omonima qualità – di cui al secondo comma dell'art. 21.

Giova, in proposito, ricordare che il **D.Lgs. 29/93**, allorquando *“espulse”* la P.L. dalle categorie rimaste in regime contrattuale pubblicistico, si premunì, con notevole solerzia, **di abrogare gli artt. 10 e 13 della L. 65/86**, ovvero le disposizioni che, originariamente,

riconoscevano al personale della Polizia Municipale “**l’indennità di cui all’articolo 43, terzo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 21** (nuovo ordinamento dell’amministrazione della pubblica sicurezza)”, seppur nella percentuale dell’80%.

Ciò porta facilmente a comprendere come quell’indennità (di p.s.) costituisse il cardine (non solo simbolico) della suddetta (vera) “equiparazione” alle Polizie statali ed al modello (veramente) pubblicistico previgente.

Pertanto, specialmente per quel che interessa l’ “ipotesi A” (o dovrebbe interessare, se fosse autenticamente finalizzata a promuovere il declamato “rientro nel pubblico”), l’esigenza, **logicamente prioritaria**, per restaurare tale status **avrebbe dovuto vertere proprio** sulla riqualificazione di quel tipo (e nome!) di indennità, anziché optare per l’invenzione dell’ “indennità di polizia locale” che, tra l’altro, è una ulteriore contraddizione in termini.

Infatti, attribuire **alla Polizia Locale un’indennità di polizia locale** è assurdo quanto lo sarebbe istituire un’indennità di polizia statale per la Polizia di Stato, di guardiania finanziaria per la G.d.F. o di carabinieri per i militari dell’Arma.

Fermo restando, poi, che, trattandosi di una nuova tipologia indennitaria, la stessa dovrebbe necessariamente essere istituita, normata e disciplinata da (altra e preliminare) legge dello Stato, in conformità al sistema giuridico operante in materia, tanto per le strutture pubbliche che per quelle governate dal regime di diritto privato.

Ma, con ogni evidenza, il succitato art. 21 denuncia ancor più pregnanti sintomi di illegittimità quando, al primo comma, introduce una “riserva”, totalmente ultronea ed abusiva, di applicazione di tali “norme previdenziali ed assicurative” al solo personale di P.L. cui sono “*attribuite le qualifiche di cui all’art. 9*”.

In breve, codesta disposizione introduce un criterio discriminativo – all’interno della unitaria compagine dei lavoratori della Polizia Locale – fondato sull’assioma del possesso, complessivo e contemporaneo, delle tre qualifiche elencate al terzo comma dell’art. 9 cit., ossia “agente o ufficiale di p.g.”, “agente di p.s.” e “agente di polizia tributaria”.

Dal che deriva, *ex adverso*, la non applicabilità di tali norme (previdenziali, assistenziali e infortunistiche) a quanti non “godano” dell’avvenuta attribuzione delle suindicate qualifiche e, conseguentemente, di **nessun’altra norma disciplinante tali materie** che, infatti, non viene individuata e neppure menzionata in via analogica o surrogatoria.

Orbene, considerato che l’unica qualifica endogena alla condizione del lavoratore di P.L. è quella di p.g., mentre quella di p.s. è conferita in forma eventuale (anche se la dottrina lo ritiene un atto dovuto e non discrezionale) dal Prefetto ed è, peraltro, soggetta a possibili revoche che comunque non compromettono la sussistenza del rapporto di impiego, ne consegue che la mancanza

di quest'ultima (pur imputabile a cause e fattori accidentali: es. la lentezza delle procedure di conferimento) **rende il dipendente privo di coperture assicurative** e previdenziali malgrado costui, espletando pur la sola attività di p.g., sia sottoposto a notevole rischiosità per motivi di servizio.

Ancor più incongrua è la condizione attinente alla qualifica di “agente di polizia tributaria” giacché questa non rientra tra le funzioni d'istituto della P.L. (e neppure tra quelle della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri) e, quindi, va intesa come **servizio specialistico** che, come tale, non può essere esteso a tutti gli operatori.

Ne conseguirebbe, dunque, secondo la logica discriminatoria dell'art. 21, che un'altissima percentuale di dipendenti, non rivestendo tale qualifica, dovrebbe munirsi di un'assicurazione privata e versare i contributi di una pensione “integrativa” a sue spese, in alternativa alla totale esposizione passiva alla rischiosità degli eventi ed al decorrere dell'anzianità.

Previo rinvio al successivo paragrafo per quanto concerne i più gravi vizi di legittimità che denuncia quest'ultima “qualifica”, è l'intero sistema delle **coperture** (assicurative, previdenziali e infortunistiche) “**condizionate**” (al possesso della “triade” di cui all'art. 9, terzo comma) a suscitare forti riserve, anche di merito.

Non può, al riguardo, escludersi una componente, ovvero una motivazione **punitiva** nel dettare una disciplina talmente antiggiuridica da risultare, altrimenti, inspiegabile.

Da questo punto di vista, peraltro, l'esclusione di quelle coperture, più che dipendere dalle vicende della funzione tributaria sembra da rapportare al conferimento (ed alla eventuale revoca) della qualifica di agente di p.s. e, ancora oltre, alla assegnazione, dotazione e porto delle armi da fuoco, posta la stretta correlazione fra questi due provvedimenti.

Conforterebbe una cotale interpretazione l'altra disposizione, contenuta **all'art. 24, terzo comma**, del Testo Unificato che sancisce, per tutti i dipendenti che abbiano esercitato il diritto di obiezione di coscienza, cioè che **volontariamente** e consapevolmente abbiano rifiutato la dotazione della pistola e, in via succedanea, anche l'assegnazione di strumenti autotutori, la **rimozione immediata** dalle mansioni di polizia locale con contestuale destinazione ad un non meglio precisato “**altro servizio dell'ente**”.

In questo caso, la finalità sanzionatoria (*rectius*: persecutoria della norma è fin troppo palese: intanto, prescrivendo il passaggio ad un “altro servizio” dell'Ente di appartenenza e **non della struttura** (Corpo o servizio che sia) della Polizia Locale, si determina l'uscita del dipendente dal relativo ed originario organico – per l'accesso al quale, egli ha superato **un concorso pubblico** specifico per quel settore e per quel posto – cui consegue la **facoltà** dell'Ente stesso di assegnarlo a

qualsivoglia genere di attività, trovandosi esposto a forte rischio di perdere anche il proprio profilo professionale.

Non solo: risultando tale disposizione priva di parametri temporali, ovvero concorsuali, essa diviene applicabile finanche **in via retroattiva** a danno ulteriore di quanti avessero già maturato una ragguardevole anzianità di servizio negli organici della Polizia Locale con annesse progressioni di funzioni e gradi.

Il tutto, in presenza di una disciplina dell'armamento lasciata inopinatamente fluttuante dalla attuale coesistenza delle due "ipotesi" di cui sopra – che certo, non depongono a favore della linearità e coerenza delle istanze riformistiche predicate dal Testo Unificato – alla quale si contrappone un "rigorismo" che supera persino i limiti delle procedure disciplinari.

Sotto questo profilo, l'art. 24, terzo comma, assomma in sé una sorta di portato analogico dei più acuti vizi di illegittimità: a cominciare dalla sua medesima natura sanzionatoria che viola i **principi di legalità e tassatività** con il disporre provvedimenti afflittivi in assenza di condotte apprezzabili sul piano amministrativo e/o penale, ed al di fuori delle garanzie difensive dei procedimenti ordinari stabiliti per legge.

I suoi presupposti e, naturalmente, gli esiti che ciò produce, aggrediscono alle proprie fondamenta giuridiche lo Statuto dei Lavoratori (L. 300/70), sia per quel che attiene al rispetto delle libertà, segnatamente di opinione, dei dipendenti – in considerazione della integrale applicabilità di questa normativa alle categorie sottoposte al regime contrattuale privatistico – che per i "trasferimenti" coattivi a tipi di mansioni diverse e peggiorative di quelle pregresse.

Ma, indubbiamente, il lato di maggiore criticità si ravvisa nella irrefutabile **discriminazione** inferta ad una parte del personale che risulta, di fatto, "epurato" dalla P.L. in esclusiva relazione a convincimenti etico-religiosi ritenuti, evidentemente, contrastanti con l'esercizio della... **facoltà** (e non dell'obbligo) di portare armi per difesa personale, così come previsto dal succitato art. 73 della L. 635/40, tutt'ora pienamente vigente anche perché il Testo Unificato si guarda bene dal disporre l'abrogazione o la modifica a seguito della sua (sperasi remota) promulgazione.

La "lista" delle norme costituzionali che l'art. 24 cit. trasgredisce apertamente e che sono state individuate in rubrica si ricollega, dunque, all'impianto complessivo delle politiche integrate per la sicurezza, convalidando, altresì, la strategia della coazione a soggiacervi con tanto di armamento, curando però il misconoscimento delle corrispondenti titolarità ed operando una lesione di diritti soggettivi anche impiegando lo strumento ricattatorio e persecutorio delle sanzioni "indirette".

In una simile prospettiva, è evidente che il rifiuto dell'arma – cui potrebbe assimilarsi anche l'eventuale giudizio di idoneità per cause fisiche o psichiche – conduca alla perdita della qualifica

di p.s. generativa, a sua volta, degli effetti dianzi accennati provocando danni aggiuntivi al dipendente che, del resto, verserebbe già in una condizione di “passaggio” ad incarichi estranei allo status di appartenente alla P.L.

A rimarcare, infine, l’odiosità assolutamente ideologica della disposizione, concorre il “diritto di pentimento” previsto dall’art. 24 cit., ricavabile dalla locuzione “...e che non intende revocarla” (l’obiezione di coscienza) a far così intendere come un’eventuale, postuma **abiura** sia il viatico di una perdonistica *restituito in integrum* dell’Obietto Pentito.

6) Violazione degli artt. 3 e 70 della Costituzione (principio di ragionevolezza e principio della riserva di legge)

L’istituzione della qualifica di “**agente di polizia tributaria**” evocata dall’art. 9, secondo comma, lettera c), del Testo Unificato, seppur “*limitatamente alle attività di vigilanza relative a tributi locali*” si fonda su un vuoto legislativo.

Infatti, trattandosi di una qualifica nuova, ovvero completamente inedita nella vigente legislazione in materia (di pubbliche funzioni e qualifiche), essa dev’essere disciplinata da un’apposita Legge dello Stato integrativa delle fonti preesistenti.

Fermo restando, poi, che la suddetta qualifica – resa nei termini dell’art. 9 cit. – afferisce a competenze generiche ed evanescenti, non risultando accompagnata dalla identificazione dei generi di “tributi locali” e dalla ripartizione delle competenze rispetto agli organi statali di polizia economica e fiscale, il suo conferimento **presuppone** il possesso dell’altra qualifica di **agente accertatore** cui, viceversa, la disposizione in oggetto non compie alcun cenno.

Quanto agli altri aspetti in merito, occorre sottolineare come, egualmente alle tematiche delle qualifiche di pubblica sicurezza, l’art. 9 non prevede la contestuale istituzione della qualifica di Ufficiale di polizia tributaria, la qualcosa determina una ennesima condizione di permanente (e “codificata”) subordinazione alle Autorità statali, civili e militari che dispongono di personale munito di tali prerogative.

Ne consegue, quindi, che anche il funzionario (l’ “ufficiale”) o lo stesso Comandante del Corpo della Polizia Locale – entrambi “agenti” di polizia tributaria – debbano operare alle dipendenze del sottufficiale della G.d.F. o del funzionario della Agenzia delle Entrate (o, addirittura, per equipollenza di funzioni, del funzionario comunale delle imposte), per accertare la

sussistenza di reati o illeciti fiscali controllando fatture, registri, documentazione contabile e quant'altro.

Del resto, dopo l'entrata in vigore del riformato art. 120, secondo comma, della Costituzione che ha sancito il **potere sostitutivo del Governo** nei confronti delle Amministrazioni locali (L. cost. 3/2001, art. 6) per un'ampissima sfera di attività e competenze, comprese quelle economiche e giuridiche, il verificarsi di cotali situazioni è più che probabile anche in ragione delle continuità assicurate dalle politiche integrate che intitolano larga parte del Testo Unificato.

7) Violazione dell'art. 3 della Costituzione (principio di ragionevolezza nella forma dell'eccesso di potere legislativo)

La controversa vicenda degli "ausiliari del traffico e della sosta" acquisisce nuove problematicità in base alle disposizioni dell'art. 16 del Testo Unificato.

Qui, infatti, non soltanto si estendono ad altre categorie di personale privato le funzioni riservate dalla L. 127/97 ai dipendenti comunali ma si conferiscono loro poteri pubblici, ovvero di polizia stradale quale, in prima istanza, la rimozione dei veicoli in sosta vietata.

Quanto, poi, agli ausiliari competenti per le aree destinate ai parcheggi a pagamento, gli spazi di intervento consentito sono ampliati alle aree di circolazione **limitrofe** a quelle destinate a parcheggio la cui reale – e, dovutamente individuata – distanza non risulta punto stabilita.

In senso generale, devonsi, comunque, richiamare le censure mosse dal parere del Ministero dell'Interno al testo del Disegno 760 – parzialmente riprodotto all'art. 16 cit. – in tema di ausiliari del traffico, con la condivisibile motivazione dell'estraneità della materia all'oggetto della legge.

Invero, tale estraneità trova la sua conferma nell'ancor sussistente omissione previsionale degli ausiliari (ovvero, di tutte le variegate e multiformi sottocategorie di questi) all'art. 12 D.Lgs. 285/92 che contiene l'elenco completo degli organi preposti a svolgere compiti di polizia stradale.

Viceversa, soprattutto a riguardo delle qualifiche (la "triade" di cui sopra), manca nel Testo Unificato un apposito riferimento alla **titolarietà** di tale funzione in capo alla Polizia Locale, con l'effetto di rimuovere ogni distinzione, gerarchica e operativa del personale addetto al servizio.

8) Altre illegittimità

Il Testo Unificato, all'art. 22 replica *“quanto già attualmente disciplinato dall'art. 8 del decreto legge n. 92 del 2008, convertito in l. n. 125 del 2008, recante accesso della polizia municipale al Centro elaborazioni dati del Ministero dell'Interno”* così come rilevato dal succitato parere dello stesso Ministero.

Di conseguenza, la disposizione va interamente soppressa, costituendo un duplicato di norme già vigenti.

Parimenti, all'art. 18 del Testo Unificato si disciplinano le patenti di servizio per il personale della P.L. già normate dall'art. 139, D.Lgs. 285/92 nonché dal D.M. 11.8.2004, n. 246 (Ministero Infrastrutture e Trasporti).

Infine, per quanto previsto dall'art. 19, concernente il numero telefonico nazionale a tre cifre riservato alla P.L., si ripete che, in esecuzione di apposita direttiva europea, è da tempo in vigore (obbligatoriamente) il numero unico “112” valido per tutti i servizi di soccorso, pronto intervento e assistenza per cui tale disposizione diviene, addirittura, illegale anche a livello comunitario.

Il presente Parere Pro Veritate è stato redatto dall'Ufficio Legislativo del Dipartimento Polizia Locale presieduto dall'O.S.Po.L. su specifico incarico del Responsabile Nazionale e con la supervisione del Prof. Nicola Coco, docente presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Roma “La Sapienza” e titolare dell'Insegnamento di Diritto pubblico presso la Scuola di Specializzazione di Medicina Legale e delle Assicurazioni della stessa Università.