

## SULLA RINUNCIABILITA' DELLA QUALIFICA DI AGENTE DI P.S. DA PARTE DEL PERSONALE DELLA POLIZIA LOCALE

---

La recente vicenda della protesta intentata dall'O.S.Po.L.-Campania circa la "Sospensione della qualifica di agenti di P.S. al personale della P.M. di Napoli per manifesta violazione di legge e di regolamenti da parte dell'amministrazione comunale", è scaturita, notoriamente, dallo stato di gravissimo degrado in cui versano le dotazioni degli operatori, segnatamente in fatto di divise, abbigliamento e articoli di ordinanza in generale.

Con molta incisività, infatti, i promotori della vertenza, lamentano il perpetuarsi di situazioni oggettivamente inaccettabili (es. la "rotazione" delle divise per insufficienza numerica di capi di vestiario distribuiti dai comandi ) che costringono gli interessati a lavorare con mezzi "sostitutivi" (es., casacche gialle sul modello degli ausiliari del traffico o dei dipendenti della nettezza urbana), ovvero ad acquistare a proprie spese i capi mancanti (senza rimborso, almeno ufficializzato).

Quanto, poi, alla dotazione di strumenti para-sanitari, come guanti di gomma, malgrado l'altrettanto notoria insalubrità dei luoghi (leggasi: invasione di cumuli di spazzatura con annessa proliferazione batterica, moltiplicazione della popolazione murina, ecc.) o mascherine protettive (sia per presenza di miasmi, sia a causa del ristagno di prodotti aeriformi della combustione di cataste di rifiuti), neppure a parlarne.

E, non in ultimo, i Vigili denunciano la mancanza di corsi di aggiornamento ed addestramento al tiro con pistola (d'ordinanza), ad onta della dotazione dell'arma da fuoco che, soprattutto a Napoli, vanta una tradizione, per certi versi, unica nell'intero Paese.

Non di meno, la questione sollevata in tali frangenti presenta caratteri – giuridici e ordinamentali – di notevole importanza: in breve, con la richiesta avanzata dal Sindacato di categoria, consistente nella sospensione della qualifica di agenti di p.s. e di tutte le annesse funzioni, compiti e incombenze, emerge, **forse per la prima volta in assoluto**, il quesito della **natura normativa** di tale medesime funzioni, ossia della loro **obbligatorietà istituzionale** in capo agli appartenenti ai Corpi e servizi di Polizia Municipale (o, più latamente, Locale) che ne siano muniti.

Del resto, che la funzione di pubblica sicurezza, così come delineata dalla L. 7 marzo 1986, n. 65, abbia rappresentato (e rappresenti a tutt'oggi) un problema interpretativo, non è certo un mistero per nessuno, dato altresì che l'espressione aggettivale ("*ausiliaria*") adottata all'art. 5, primo comma, lettera c), ha costantemente creato dubbi di genere applicativo e, prima ancora, di significato non riuscendo comprensibile il motivo di inserire, nel testo dell'Ordinamento della P.M. , una nozione **comunque limitativa** rispetto alla **pienezza** che l'identica funzione acquisisce e svolge per gli altri Corpi di polizia.

Per meglio dire: ancora in epoca recente ed in coincidenza con la presentazione di varie (e variopinte) proposte (o disegni) di legge di riforma della L. 65/85, ci si è posto l'interrogativo concernente il senso di codesta "ausiliarità" e, in particolare, se con essa debba intendersi una forma di attività residuale, occasionale, contingente e, soprattutto, **subordinata** all'iniziativa delle Autorità statali di polizia, Prefetto e Questore *in primis*.

A livello dottrinale, i fautori della "pienezza" e della "necessarietà" della funzione di p.s. attribuita alla Polizia Locale hanno sempre sostenuto che, con il varo della Legge Quadro ("*...il principio di riserva della materia 'pubblica sicurezza' allo Stato non ha più valore assoluto*"; v. La Valle: "**Il nuovo ordinamento della polizia municipale**", Maggioli, Rimini, 1988), spingendosi ad asserire che il Comune sarebbe diventato "titolare" di simile funzione giacché rientrante in quelle di amministrazione attiva conferite (e rafforzate) dell'Ente Locale. ( op. cit. pg. 322).

Va, poi, da sé che nell'entusiasmo – prematuramente spento! – della devolution e della riforma di Titolo V della Costituzione, nonché del corso dei più recenti proclami di "sicurezza urbana" (anch'essi deceduti dopo pochi mesi a seguito dell'intervento della Corte costituzionale), siano stati in molti ad avvalorare questa teoria, peraltro già contraddetta e smentita da una migliore lettura della stessa L. 65/86.

Infatti, la primissima topica su cui si fondavano gli assunti di La Valle & soci, si individuava nel voler vedere, a tutti i costi, un salto evolutivo, tra le previgenti norme ( R.D. 690/1907, art. 18 e R.D. 297/1911, art. 126.3) regolatrici della funzione di p.s. alle guardie delle province e dei comuni, e la disposizione introdotta dalla L. 65/86 che, a loro parere, avrebbe "consolidato" l'esistenza di una potestà autonoma (o, quantomeno autogestibile) di pubblica sicurezza e finanche di ordine pubblico a beneficio del Sindaco e delle strutture di P.M.

In realtà, è vero il contrario: intanto va osservato come, sia le vecchie leggi, quanto la L.65/86, evidenziano che la funzione di p.s., nonché quella di p.g. e di polizia stradale sono frutto di **delega** statale e non certamente "autoctone" dell'Ente locale. Dal che ne deriva, fra l'altro, come, alla pari di ogni qualsivoglia tipologia di delega, anch'essa possa essere revocabile, modificabile e sospendibile da parte del vero titolare dell'oggetto della delega medesima.

Ma il punto essenziale si ravvisa proprio dalla peculiarità delle precedenti norme le quali attribuivano una funzione **effettivamente integrale** di p.s. alle polizie locali, cioè **senza aggettivazioni di sorta** che ne limitassero la portata qualitativa e applicativa e – anche se può apparire un paradosso, data l'epoca! – ne consentivano l'esercizio persino **senza** la direzione e la subalternità che, piaccia o meno, la L. 65/86 ha instaurato o, almeno, formalizzato usando la locuzione di "ausiliaria".

Ora, se da tale prospettiva, la Legge Quadro ha compiuto, addirittura, un passo (e che passo!) indietro, diviene naturale constatare come quella funzione sia tutt'altra cosa rispetto al modello giuridico invalso presso tutte le altre forze di polizia (italiane, europee ed extraeuropee).

E le conferme di siffatto "status" non mancano di certo. Anzitutto, per la (sola) P.L. manca il fattore gerarchico dei titolari della funzione, più semplicemente, **non sono previsti ufficiali di p.s.** e l'intero organico dei Corpi e servizi risultano livellati sull'identica qualifica di agenti ausiliari di p.s., Comandanti compresi!

Non solo. Ad una più attenta lettura dell'art. 5, primo comma, L.65/86, si ricavano due dati essenziali: il primo è la presenza dell'avverbio "anche" ( "*Il personale...esercita **anche**...funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza*") che rivela il carattere eminentemente **accessorio ed eventuale** dello svolgimento della funzione in oggetto.

Il secondo, invece attiene al richiamo che la lettera c) del primo comma rivolge all'art.3 della legge ove si disciplinano le modalità di collaborazione (ossia, di sottoposizione!) della P.L. alle Forze di polizia dello Stato lasciando, fin troppo chiaramente, intendere come la funzione di p.s. vada svolta ( "*ai sensi dell'art. 3*") **esclusivamente** alle dipendenze di quelle Autorità e, men che mai, in forma autonoma. In pratica: l'intera impalcatura dell'attività di pubblica sicurezza espletata dalla P.L. altro non è se non una **reperibilità** ed una **disponibilità** permanenti del personale ai desiderata e agli ordini degli organi statali, ad onta delle pompose iscrizioni della qualifica sul tesserino di servizio.

Ricondotta, così, nel suo autentico alveo legislativo (ed interpretativo), la questione delle funzioni ausiliarie di p.s. è omologa, anzi, sovrapponibile a quella dell'armamento alla quale, d'altronde, si pone strettamente connessa per esplicito disposto di legge (la dotazione di pistola discende dal possesso della qualifica di agente di p.s.).

Anche in quel caso, infatti, la L. 65/86 dispone – seppur sotto l'ambigua dizione del porto "*senza licenza*" la non-necessarietà dell'armamento e, ancor di più, lo sganciamento della dotazione dell'arma dai motivi di servizio e la sua corrispondenza esclusiva ad esigenze di difesa personale dell'operatore. Da qui, l'ormai assodato convincimento della **facoltatività** del porto d'arma stesso stante la palese **non-obbligatorietà** della dotazione.

Orbene, anche nei confronti della qualifica di p.s. per la Polizia Locale sembra doversi pervenire ad eguali conclusioni.

Invero, i prevalenti indirizzi giurisprudenziali amministrativi, di legittimità e di merito, considerano alla stregua di **atto dovuto** il conferimento di tale qualifica da parte del Prefetto ai nominativi indicati dal Sindaco come potenziali titolari della qualifica medesima. Viceversa, nulla (o quasi) di analogo si evince circa la **doverosità** (cioè **l'obbligatorietà**, presidiata da sanzioni in ipotesi di inadempimento) della compilazione delle liste degli "idonei" (aspiranti o meno) da parte del Sindaco, visto che l'art. 5 , secondo comma, parla solo di "*...previa comunicazione*" del Capo del Comune lasciando, poi, al Prefetto quale unico incumbente, l' "*accertamento del possesso dei requisiti*" ivi elencati.

Non solo: ammesso e non concesso che una certa qual "istituzionalità" della qualifica in discorso possa ricavarsi (molto indirettamente) dalla previsione di apposite (seppur decurtate percentualmente) **indennità di p.s.** (art. 10, L. 65/86), modellate su quelle delle altre Forze di Polizia come disciplinato dall'art. 43, terzo comma, L. 1 aprile 1981, n. 121, la cancellazione degli artt. 13 e 14 della Legge Quadro, operata dalla "sagace" Legge amato ( D.Lgs. 29/93) ha definitivamente reciso ogni residuo legame con la normativa indennitaria generale.

Ne consegue, allora, che se la "proposta" del Sindaco al Prefetto non è obbligatoria – né può radicarsi sui compiti polizieschi del primo ex art. 54, D.Lgs. 297/2000 che riguardano **solo costui** nella sua veste di ufficiale di governo – **risulta, parallelamente, facoltativa la sua acquisizione** da parte del personale (tutto)

della Polizia Locale, assolutamente non tenuto, né con blandizie, né per via di coercizione (e relativa sanzionabilità) a chiederla, accettarla e/o confermarla.

Per contro, alla pari di quanto viene ormai comunemente affermato in materia di armamento (volontario e per difesa personale), dovrebbe applicarsi a codesta procedura l'istituto del **consenso preventivo** al conferimento della qualifica, ovvero del **dissenso successivo** e, quindi, della **rinunciabilità**, in qualsiasi momento ed a totale iniziativa dell'interessato, della qualifica stessa. Con buona pace del Sindaco, del Prefetto e del Maresciallo, nonché del Legislatore e dei suoi "doppi sensi".

E per rispondere al quesito iniziale circa la legittimità della vertenza dei vigili di Napoli v'è da ritenere che, non soltanto essa non suscita alcuna riserva, ma può ben rappresentare un'occasione utile per far esplodere l'ennesima contraddizione che la normativa sulla P.L. – ivi compresa la quasi totalità delle proposte di riforma che nulla innovano in proposito! – fa emergere ogni qual volta si svelino falsi problemi o veri raggiri.

CANTACHIARO N. 28

A cura dell'Ufficio Legislativo O.S.Po.L.