

PROFILI DI ILLEGITTIMITA' DELL'AFFIDAMENTO ESCLUSIVO  
DEI SERVIZI DI POLIZIA LOCALE AD IMPRESE PRIVATE

---

Oggetto: Appalto del servizio di vigilanza armata per anni tre delle sedi degli Uffici comunali di Torre del Greco, delle sedi di Tribunale, della vigilanza saltuaria di uffici scolastici e di pattugliamenti lungo le strade cittadine.

FATTO

Con Determinazione Dirigenziale, la Città di Torre del Greco ha indetto una procedura aperta per l'appalto del servizio di vigilanza armata relativamente agli uffici comunali e della sede distaccata del Tribunale, di vigilanza (saltuaria) presso edifici scolastici e di pattugliamento di (o, meglio, "lungo") strade cittadine, da affidare ad istituti, ovvero imprese che esercitano "attività equivalenti a quelle da svolgere nel presente appalto" (art. 10.1 del Disciplinare di gara).

Allo stato della documentazione, non si riscontrano atti presupposti a tale Determinazione - presumibilmente ascrivibile alle disposizioni di cui all'art. 107, terzo comma, lettera b), D.Lgs. 18.8.2000, n. 267 - con l'effetto della mancata conoscenza delle motivazioni che hanno indotto l'Amministrazione comunale ad operare simili scelte attinenti, comunque, alla sicurezza urbana ed ai conseguenti adempimenti istituzionali.

In tal senso, gli stessi "obiettivi e programmi definiti con gli atti di indirizzo" da parte degli organi di governo, verso i quali i dirigenti svolgono compiti di attuazione, ovvero esecuzione, ai sensi del disposto di legge, restano, a tutt'oggi, indeterminati, non essendo certamente sufficiente la loro generica indicazione all'interno (o in preambolo) del semplice bando di gara.

DIRITTO

1) L'art. 1 della L. 7 marzo 1986, n. 65, recita testualmente: "I Comuni svolgono le funzioni di polizia locale. A tal fine può essere appositamente organizzato un servizio di polizia municipale".

Nel caso di specie, deve premettersi che il Comune (o "Città") di Torre del Greco non dispone, attualmente, di una struttura di polizia locale, ovvero municipale organizzata secondo i presupposti ed i requisiti della normativa or-

---

dinaria vigente, né, a quel che é dato di conoscere, sembra orientata ad istituirlo.

Codesta circostanza pone, quindi, una prima questione di carattere tecnico-giuridico consistente nella verifica di compatibilità fra l'affidamento dei compiti e mansioni, individuati in qualità di oggetto del bando di gara e del conseguente appalto, unicamente ed esclusivamente, ad un'impresa privata e le disposizioni di cui alla L. 65/86 che, mediante le attribuzioni riconosciute all'Ente Locale per tali materie, realizza la delega di funzioni riservate allo Stato (v. art. 117 Cost.) come la polizia giudiziaria, la pubblica sicurezza e la polizia stradale.

In secondo luogo, per quanto concerne l'esercizio (e non la titolarità) delle funzioni di polizia amministrativa (locale), che investono molteplici settori quali la polizia commerciale, quella edilizia, quella sanitaria, ecc., la suddetta verifica di compatibilità legislativa si rende necessaria nei confronti della normativa regionale, emanata specificamente a disciplinare le attività e l'organizzazione dei Corpi e servizi di polizia locale.

Orbene, restando pur soltanto nell'ambito formale del testo della Determinazione dirigenziale (e dell'allegato documento inerente la procedura di appalto), non si ravvisa, neanche, il benché minimo riferimento, sia alla fonte ordinaria che a quella sub-primaria (regionale), la qualcosa é, di per sé, dimostrativa della più assoluta estraneità di una simile iniziativa al complesso delle norme vigenti che, viceversa, dovrebbero trovare applicazione obbligatoria ovunque si adottino provvedimenti di sicurezza urbana.

Ma anche sotto il profilo sostanziale, la valutazione di extra-giuridicità - o, più semplicemente, di illegittimità - dell'intera operazione, posta in atto dal Comune, si conferma propriamente in ragione della predetta esclusività privatistica, a base contrattuale, dell'istituzione di un servizio pubblico non assimilabile al restante "universo" delle competenze dell'Ente Locale perché previsto e disciplinato da una legge speciale dello Stato, diversamente da qualsivoglia altro ramo di attività.

Invero, deve ricordarsi che, soprattutto nella legislazione regionale, si rinven- gono sovente disposizioni dirette a affiancare all'operato dei Corpi e servizi di polizia locale, agenzie o imprese di vigilanza private, così come é ormai pacificamente consentito, ai Comuni e, in parte, alle Province, di avvalersi, per limitate mansioni di accertamento delle infrazioni relative alla disciplina della sosta e dei parcheggi a pagamento, dei cc.dd. "ausiliari del traffico" (o, giustappunto, "della sosta"). Tuttavia, a prescindere che questi ultimi risultano ammessi da un preciso disposto di legge (art. 17, comma 133, L. 127/97), egualmente statale, per quel che riguarda le disposizioni regionali, l'impiego di vigilantes o guardie giurate é tassativamente ristretto a compiti di appoggio, ovvero integrativi e, parimenti, "ausilia-

ri", delle funzioni istituzionalmente espletate dalla Polizia Locale, ove e se essa esista, sia organizzata ed inquadrata secondo i requisiti comuni a tutti gli EE.LL. imposti dalla L. 65/86.

In alternativa, e mantenendosi in piena conformità alla medesima fonte normativa, può darsi luogo alla creazione di Consorzi intercomunali di polizia locale, segnatamente ove le dimensioni dell'Ente o necessità di bilancio inibiscano l'istituzione di un servizio territorialmente autonomo restando, perciò, preclusa ogni altra soluzione qual'è, ad ogni effetto, il "progetto" in esame.

2) Naturalmente, se la deroga o, meglio, la violazione delle norme della L. 65/86 provoca gravi conseguenze in ordine, anche e soprattutto, alla legalità dell'esclusivo affidamento a privati di compiti di vigilanza urbana, non di meno la carenza delle prerogative e delle competenze assegnate dalla legge alle (vere) soggettività della Polizia Locale si riflette, anche e soprattutto, sulla efficienza e sulla redditività del servizio svolto da privati.

Costorò, infatti, sono (e restano) privi di qualsivoglia attribuzione delle funzioni di p.g. e di p.s. (per non parlare di quelle relative alla polizia stradale) - in diverso avviso, dovrebbe rilevarsi una usurpazione, penalmente perseguibile, di pubbliche potestà - per cui, salvo i casi di flagranza di reato, agli stessi sarebbe categoricamente vietato espletare mansioni di indagine, di ricerca dei colpevoli, di adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale e dei diritti patrimoniali (es., sequestri), ecc.

Ne deriva, allora, la più evidente inutilità di un siffatto tipo di servizio giacché, per certi versi, i vigilantes non possono esercitare compiti di repressione dei reati mentre, ancor meno, risultano abilitati ad intraprendere quelle attività di prevenzione riservate tassativamente a pubblici ufficiali muniti della qualifica di agenti o ufficiali di pubblica sicurezza.

Così, ad esempio, al dipendente di un'impresa privata di vigilanza è notoriamente inibito ogni potere di identificazione documentale della persona, di controllo di darte di circolazione dei veicoli o dell'ordinare l'esibizione di autorizzazioni, certificazioni, ecc., che rappresentano altrettanti compiti fondamentali per quanti siano incaricati, dall'ordinamento giuridico, di svolgere mansioni di prevenzione o di mero accertamento di fatti delittuosi e pre-delittuosi.

Dal medesimo punto di vista, v'è altresì da dubitare della legittimità degli "obiettivi" ravvisati dalla Determinazione dirigenziale: malgrado il richiamo alle disposizioni del T.U.L.P.S., ivi contenuto, che ai vigilantes sia consentito di eseguire "pattugliamenti", per di più, estesi a spazi territoriali indeterminati ("lungo le strade cittadine") suscita gravi sospetti circa la creazione (abusiva) di una vigilanza mobile - non prevista da alcuna normativa riguardante il personale di istituti privati - ricalcante (altrettanto abusivamente il modello della "ronda" che è consentita dalla legge unicamente per

volontari, rigorosamente appiati, privi di divise e, soprattutto, di armi di qualunque genere.

Non solo: la "mobilità" di cui godono le ronde dei volontari - non estensibile ad altre entità che non rientrino strettamente in questa definizione, essendo inapplicabile ogni sua interpretazione "allargata"! - ha la sua stessa ragione d'essere nelle attività di informazione conferite loro, che deve necessariamente articolarsi in "pattugliamenti" di zone e quartieri al fine di comunicare tempestivamente alle Forze dell'ordine la presenza di cose e persone che possono rivelarsi indicative della prossima o imminente commissione di reati.

Per contro, ai "rondisti" sono precluse forme o modalità di intervento diretto sulle rispettive situazioni di pericolo, salvo esercitare quella già menzionata facoltà (non obbligo, né dovere) di arresto in flagranza di reato che il Codice di procedura penale riconosce ad ogni privato cittadino, purché senza uso (e porto) di armi od oggetti (ed animali) atti a offendere.

Con tali presupposti, la medesima nozione di "pattuglie" (e non, ad esempio, di sorveglianza o simili), che implica la formazione di nuclei composti da più operatori (tutti armati), se svolta da vigilantes e segnatamente proiettata sull'intera rete stradale del Comune, deve ritenersi vietata giacché le sole forme di mobilitazione del personale (in gruppo) di codeste imprese, possono attenersi o alla vigilanza (notturna e diurna) di spazi circoscritti al luogo prescelto dal committente (sedè di banche, di uffici, di abitazioni private, ecc.) o all'espletamento di servizi di scorta a percorso, ovviamente, predefinito e circoscritto esclusivamente all'itinerario del trasporto dei beni o documenti sottoposti a protezione.

Ad eliminare, comunque, qualsiasi residuo dubbio circa la illegittimità dei "pattugliamenti di zona", sono intervenute alcune esplicite pronunce di organi di polizia, fra i quali il Questore di Pesaro/Urbino che, nel regolamento di servizio emanato ai sensi dell'art. 257, secondo comma, Reg. Attuaz. del TULPS, stabiliva (21 aprile 2005) che "gli istituti non devono pubblicizzare tali attività" (il sedicente pattugliamento) "come 'servizi di quartiere' o" (peggio ancora!) "'vigile di quartiere' o 'ausiliario di polizia' o 'controllo del territorio' ed altre espressioni simili, per non ingenerare confusione nell'utenza" attraverso il falso "convincimento che l'istituto svolga una generale attività di prevenzione dei reati e di controllo del territorio a beneficio di tutti i cittadini".

In questo caso, addirittura, i messaggi diffusi a reclamizzare attività che mirerebbero ad accreditare l'anomala figura della "Guardia particolare giurata di quartiere" (!), sono sottoposti a sanzioni per violazione delle norme sulla concorrenza sleale (tra imprese). A maggior ragione, perciò, è da ritenere che il genere di pattugliamento cui allude il Disciplinare di gara

del Comune di Torre del Greco possa produrre conseguenze penali, anche gravi, in capo alle parti contraenti se é vero, come sembra inoppugnabile, che l'unica modalit , giuridicamente ammissibile, di spostamento o trasferimento automoto montato della pattuglia di Guardie giurate si limita al...transito da un obiettivo (fisso) appena vigilato ad un altro (fisso) ancora da vigilare! D'altronde, che i compiti fondamentali delle Guardie giurate - alle quali non pu  minimamente competere, l'erroneo titolo di "Polizia Privata" - restino delimitati all'ambito della vigilanza e custodia di beni mobili e immobili, nei termini delineati dalla vecchia normativa (R.D. 4.6.1914, n. 563), dal TULPS e dalle successive integrazioni, non é in alcuna misura smentito o alterato dalle recenti iniziative in tema di sicurezza sussidiaria (gli steward agli stadi sportivi e la vigilanza aeroportuale o ferroviaria) giacch  tali attivit  sono rigorosamente previste da leggi speciali e tipicizzate in appositi mansionari, posta l'eccezionalit  di simili impieghi (v. D.l. 24 febbraio 2003, n. 28, D.l. 17 agosto 2005, n. 162; ecc.).

3) Esclusa, dunque, la possibilit  di utilizzare i vigilantes nel settore di maggior rilievo per la sicurezza urbana, ossia la sorveglianza esterna delle rispettive zone cittadine, le altre tipologie di attivit  ravvisate dal predetto Disciplinare vanno valutate separatamente, soprattutto in rapporto alla loro specifica natura.

Per quanto concerne la "vigilanza saltuaria di vari edifici scolastici", a parte l'estrema genericit  dell'incombente, é difficile inquadrarne esattamente la motivazione. Infatti, ove si assumesse che dinnanzi (o all'interno) di uno i pi  istituti didattici, si svolgano traffici illeciti (es., spaccio di droga) o emergano riachi di incolumit  psicofisica per gli alunni (pedofilia, furti, risse, maltrattamenti, ecc.), i relativi compiti - posto che si tratterebbe di fattispecie delittuose - di intervento, spetterebbero alle Forze dell'ordine mentre, per le eventuali segnalazioni di comportamenti illeciti, antisociali o rischiosi per cose e persone, le uniche autorit  investite del dovere di effettuarle (agli organi di polizia o di servizio sociale) sarebbero quelle scolastiche, ferma restando la preclusione, per le Guardie giurate, di compiere ispezioni interne od esterne degli edifici, di identificazione personale di "sospetti", ecc. Considerato, poi, che tale tipo di servizio avrebbe il carattere della "saltuariet "; non se ne comprende la stessa utilit  in ordine ai beni sociali che dovrebbero costituire l'oggetto della tutela.

A riguardo, invece, delle attivit  di vigilanza (a posto, presumibilmente, fisso) da svolgere presso la sede del locale Tribunale e quelle relative alle sedi degli uffici del Comune, va premesso che le prime restano ad iniziativa (ed a carico) del Ministero della Giustizia, facultizzato a scegliere tra l'impiego di appartenenti alle forze di polizia e la fruizione dell'operato di personale messo a disposizione da istituti privati, accollandosi l'intero onere pa-

trimoniale della prestazione.

Quanto alle seconde, parrebbe sussistere una legittimità astratta di tale facoltà che, tuttavia, non sarebbe del tutto esente da alcune riserve di carattere generale. Infatti, non va dimenticato che l'intera materia dei servizi armati, segnatamente concernenti la vigilanza della Casa comunale e siti annessi, é disciplinata dal noto D.M. 145/87 che ha integrato il disposto dell'art. 5, quinto comma, L. 65/86, con peculiare attinenza al personale della Polizia Municipale.

Orbene, secondo i principi giuridici contenuti in quella normativa, l'armamento dell'agente-dipendente comunale non può prescindere dalla titolarità - precedentemente conferita dal Prefetto - della qualifica di agente di pubblica sicurezza che, come già rilevato, il vigilante privato non possiede.

La surrogazione, allora, dell'operatore di P.M. con costui, porterebbe inevitabilmente all'aggiornamento del suddetto Decreto Ministeriale che, peraltro, prevede una serie di adempimenti di legge in ordine ai requisiti soggettivi, alla formazione ed all'addestramento, ai poteri di intervento, ecc., del poliziotto municipale, assolutamente sconosciuti per altre identità professionali.

La vigenza, non di meno, di disposizioni tanto speciali e particolari, porterebbe fondatamente a ritenere che il Comune non possa, né comportarsi da soggetto privato (l'abituale committente dei servizi delle imprese di vigilanza), né sostituirsi alle Autorità statali che, anche quando ricorrano alle prestazioni di quegli istituti, lo fanno in forza di disposizioni dotate di valore normativo corrispondente ai poteri generali dell'Amministrazione centrale.

4) Conclusioni: La facoltatività della istituzione del servizio di polizia locale di cui all'art. 1, L. 65/86 cit., trova oggettivamente i suoi limiti nell'esercizio delle funzioni di p.g., p.s., polizia amministrativa e polizia stradale delegate al Comune dallo Stato e dalla Regione, con l'effetto che ove tali funzioni debbano, per disposto di legge, per direttive degli organi deleganti o, semplicemente, per necessità contingenti (insorgenza di fenomeni criminali, vastità di comportamenti devianti o di violazioni di norme giuridiche, ecc.), essere esercitate dall'Ente Locale delegato, divenga imprescindibile procedere a codesta istituzione.

E non si tratta unicamente di problematiche organizzative o di indirizzi dell'azione amministrativa: in realtà, l'assenza di figure e ruoli istituzionali muniti di titolarità pubblicistiche (certificative, coercitive, sanzionatorie, ecc.) e la loro sostituzione con soggettività legislativamente "inerti" sotto il profilo funzionale, depaupera l'Ente Locale anche del circuito reddituale che vi deriva dagli introiti delle sanzioni amministrative integrando gli estremi di un danno erariale abbinato alla sostanziale impunità accordata, assurdamente, ai trasgressori di leggi e regolamenti.

Un danno erariale, peraltro, che finisce (o, meglio, finirebbe) per amplificar<sub>si</sub> qualora sia (o fosse) affidato ad un'impresa privata di vigilanza il compito, ovvero, l'insieme di compiti definito dalla Determinazione dirigenziale in discorso, visto che porterebbe ad un cospicuo esborso di fondi pubblici per realizzare un servizio totalmente inidoneo ad esaudire quelle esigenze di sicurezza e rispetto della legalità cui esso dovrebbe assolvere, secondo le surrettive prospettazioni manifestate dagli amministratori locali.

Per contro, in ossequio alle competenze organizzative (e di finanziamento) che il novellato art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, conferisce alla Regione in materia di polizia amministrativa regionale e locale, é da ritenersi prioritario l'intervento di quest'ultima, in virtù del potere-dovere di attivare, potenziare e sviluppare i servizi di polizia locale, relativamente ai bisogni che gli EE.LL. esprimano al riguardo, adottando i provvedimenti e le misure conformi alle sue stesse norme, legislative e regolamentari, vigenti.

A cura dell'Ufficio Legislativo  
dell'O.S.Po.L. (Organizzazione  
Sindacale delle Polizie Locali)  
in collaborazione con il prof.  
Nicola Coco (Dip. Scienze Giuridiche,  
Univ. di Roma "La Sapienza")