

ORGANIZZAZIONE SINDACALE DELLE POLIZIE LOCALI
Ufficio Studi, Ricerche e Documentazione

Dispensa ad uso didattico

NICOLA COCO
CONTRIBUTO AD UNA REVISIONE CRITICA DELLA LEGGE 7 MARZO 1986, N. 65
(Nuovo Ordinamento della Polizia Municipale)

Roma 2015

Premessa

Com'è stato sostenuto in più occasioni, la storia delle leggi, delle norme e delle disposizioni concernenti la Polizia Locale ed il suo ruolo istituzionale all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, rappresenta una sorta di enigma di difficile decrittazione, persino per i (pochi) costituzionalisti e giuspubblicisti che se ne sono seriamente occupati nel corso degli ultimi decenni e per i (molti) addetti ai lavori, sovente impegnati sui vari (e variegati) fronti politici, culturali e sindacali.

Ciò deriva, almeno in parte, dalla indubbia complessità della materia sulla quale convergono componenti penalistiche, civilistiche, amministrativistiche e, naturalmente, di diritto pubblico e, ancor più, di diritto del lavoro che, a sua volta, incarna – soprattutto in epoca recente – un sottosistema giuridico cronicamente in stato di “ebollizione” a causa dei (non sempre lineari, anzi, molto frastagliati) processi di trasformazione, in sintonia con le vicende e le dinamiche economiche e sociali dell'era post-industriale.

La consapevolezza di questa complessità produce, però, reazioni diverse nel “popolo” degli studiosi e degli esperti che si divide, approssimativamente, in tre schieramenti: quello del *qualunquismo riformista* (qualunque tipo di riforma legislativa è accettabile, purché vi si dia luogo, senza preoccuparsi troppo dei suoi contenuti ed obiettivi!), quello *conservatore* (la normativa vigente come estrema roccaforte delle garanzie categoriali) e quello *migliorista* (riforme selettive e ponderate nella prospettiva di una evoluzione reale della P.L. sotto vari profili), purtroppo minoritario.

Sfugge, tuttavia, a tale trinomio, un'esigenza da considerarsi, invece, primaria e comune ad ogni serio approccio scientifico relativo a questioni tanto poliedriche e multiformi (anzi, multifattoriali e multidisciplinari), ossia, la costruzione di un modello descrittivo ed interpretativo adeguato a comprendere (ed a far comprendere) gli esatti termini della tematica in esame, senza il quale, dicasi pure, non si va da nessuna parte o, peggio, si rischia di cadere negli inganni e nelle trappole tesi dai troppi strateghi ed ingegneri delle politiche istituzionali i cui interessi, assai frequentemente, non coincidono o vi sono addirittura contrari, con quelli dei lavoratori e dei settori che costoro pretendono di regolamentare e disciplinare.

Il modello in oggetto, quindi, dev'essere in grado di orientare lo specialista come l'operatore sul campo; deve saper spiegare i motivi ed i moventi di determinate manovre politico-legislative e, ancor più, deve riuscire a ricostruire percorsi storici ed ideologici che hanno condotto agli esiti attuali.

Tutto il resto, appare mero vaniloquio che concorre, infine, a determinare ulteriori peggioramenti e sconquassi a maggior danno degli interessati.

1) Dal dopo-riforma dell'86 ai primi tentativi di revisione della Legge

Naturalmente, al centro della narrazione si colloca la L. 65/86, della quale non va dimenticata una certa impronta europeistica poiché, proprio dalla metà degli Anni '80, erano stati redatti i primi Trattati fondativi della UE e gli embrionali organi comunitari parevano voler dedicare molta attenzione ai riordini delle Forze di polizia dei Paesi membri, dovendosi considerare che, a quell'epoca essi disegnavano una geografia istituzionale piuttosto eterogenea e variegata, così come l'avevano ereditata dal secondo dopoguerra e oltre.

In questo senso, fra i numerosi ostacoli che avrebbe incontrato una simile riorganizzazione dei corpi di polizia nazionali, si evidenziavano specificamente, quelli relativi alla perdurante presenza di molti organi militari (deputati, però, ad agire in ambiti prevalentemente civili), nonché derivanti dalla struttura fortemente centralistica, ovvero, statalista delle polizie operanti nei rispettivi sistemi legislativi.

D'altronde, l'impostazione che avrebbe dovuto prevalere in un'area geopolitica che si accingeva a varare il Trattato di Schengen e, con esso, la scomparsa delle frontiere tra i Paesi membri della UE, comportava, potrebbe dirsi, logicamente ed automaticamente, **la smilitarizzazione** di qualunque entità armata e munita di poteri coercitivi e virtualmente lesivi di diritti e beni comuni, che fosse stata posta in grado di sconfinare nel territorio di uno Stato frontaliero, ancorché obbligato al rispetto degli accordi comunitari ed internazionali.

Il secondo profilo della questione, ossia la schiacciante preminenza delle polizie dipendenti dalle Amministrazioni centrali su quelle locali (con l'unica eccezione della Germania), atteneva all'originario progetto dell'*Europa delle Regioni* le quali, sul modello dei Länder tedeschi (e dei Cantoni svizzeri, per non dire degli States americani), avrebbero dovuto organizzare propri corpi e servizi **autonomi** di polizia godendo di status e prerogative equiparati a quelli degli altri organismi a competenza nazionale.

Infine, per alcuni Stati, come il caso-limite rappresentato dall'Italia, si aggiungeva l'ulteriore problema della **pluralità** e della conseguente **frammentazione** dei compiti e delle funzioni delle Forze dell'ordine – il Paese delle Cinque Polizie, cui se ne sarebbe assommata *una Sesta*, per di più, militare, quale la Guardia Costiera (e qualche residuo delle Capitanerie di Porto) – che rendeva ancor più difficoltosa una riforma, radicale o meno, dell'intera materia.¹

¹ In tal senso, la soppressione del Corpo Forestale dello Stato, avvenuta nel 2015 sull'onda della ristrutturazione della P.A. e risoltasi nella immissione degli organici nell'Arma dei Carabinieri è parsa a molti un'assurdità poiché si è privata l'area della tutela ambientale di un validissimo presidio tecnico ed operativo e si è "rimilitarizzato" un organismo che solo da pochi anni aveva finalmente ottenuto uno status di ordinamento civile godendo del regime giuridico ed economico del contratto di polizia.

Per contro, che alcuni Paesi avessero preso alla lettera le prescrizioni europee, è dimostrato dalla contemporaneità di alcuni interventi normativi verificatisi in Austria, nel Belgio, ecc., autori di leggi volte ad avviare, assieme alla smilitarizzazione dei preesistenti apparati, il percorso della delocalizzazione e regionalizzazione dei corpi di polizia.

Infatti, tra il 1985 ed il 1987 si riscontra una sorta di gemellaggio di tali riforme con le disposizioni ed i principi della L. 65/86 la quale conferisce alle Regioni un ruolo comunque importante nel coordinamento e, in parte, nella direzione delle attività di polizia locale affidate a Comuni e Province.

Tuttavia, di lì a poco, sebbene l'elaborazione del testo definitivo avesse richiesto un lungo periodo di gestazione (oltre tre anni di lavori parlamentari), il "*Nuovo Ordinamento della Polizia Municipale*", fin dai tempi immediatamente successivi alla sua promulgazione diveniva destinatario di un numero sempre crescente di proposte e disegni di legge che miravano a...riformarlo!

Invero, nell'intero corso delle Legislature svoltesi in epoca repubblicana è piuttosto difficile ritrovare un fenomeno omologo alle vicissitudini toccate in sorte alla L. 65/86 – la "riforma da riformare" all'indomani della sua nascita – la qualcosa, se da una parte, scadeva nel ridicolo, dall'altra, denotava un'importanza della questione della Polizia Locale decisamente insospettabile.

Nel contempo, però, codesti atteggiamenti manifestati da vari gruppi politici (una delle prime firme illustri delle suddette proposte apparteneva, tra gli altri, a Luciano Violante dell'allora PCI e futuro Presidente della Camera) lasciavano intuire la sussistenza di un profondo conflitto all'interno delle compagini parlamentari e degli Esecutivi che ne erano l'espressione.

Un conflitto occultato o, più precisamente, camuffato da necessità (inesistenti) integrative del testo o di alcune singole disposizioni e, poi, esploso (attorno alla metà degli Anni '90) in aperti attacchi finalizzati alla abrogazione dell'impianto complessivo della legge, da sostituire con articolati più morbidi e meno "eversivi" verso il previgente sistema del Monopolio statale della Forza (e delle Cinque Polizie).

Ed è in quel periodo che si registra un certo mutamento nelle strategie di azzeramento delle (peraltro, esigue) conquiste ottenute con la L. 65/86 o, meglio, mediante la biforcazione dei percorsi contro-riformistici che vedranno il proliferare di altri (e più acrimoniosi) tentativi di liquidare "in blocco" la normativa speciale e l'avvento di una martellante sequela di preclusioni, discriminazioni legali e mutilazioni giuridiche (ed economiche, ovvero salariali ed indennitarie) che concorreranno a trasformare in un guscio vuoto l'identità istituzionale della P.L., pur mantenendone esteriormente intatta la fisionomia originaria.

La serie degli interventi integrativi esordisce, così, con la riforma del Codice di procedura penale che “innova” la precedente disposizione dell’art. 221 introducendo, per *le guardie delle province e dei comuni*, il limite delle funzioni di p.g., vincolato al decorso del turno di lavoro.

Da qui, le offensive nomenclature del “vigile a mezzo servizio” e la pioggia di denunce e ricorsi ove l’operatore avesse violato, anche soltanto di un secondo, tale termine nell’espletamento dei suoi compiti di istituto (1989).

Per inciso, trattasi di un caso paradossale, quanto unico, privo di qualsiasi riscontro nelle polizia dell’intero pianeta! Il tutto, a soli tre anni dal varo della L. 65/86.

Nel frattempo, un Decreto Ministeriale degli Interni (n. 145/1987) aveva celermente provveduto a restringere al massimo la casistica dei servizi abilitanti gli operatori della P.L. al porto dell’arma (notturni, di vigilanza a edifici comunali, ecc.) acuendo le già limitative (e assurde) prescrizioni della normativa speciale che, con un giro di parole e di rinvii legislativi, aveva affermato *il principio della pistola per sola difesa personale*.

Di poi, allo scoccare del sesto anniversario della riforma dell’86, l’esimio prof. Giuliano Amato vara il famigerato D.Lgs. 29/93, che sottopone integralmente l’universo del Pubblico Impiego alla disciplina contrattuale di diritto privato – con tutte le menomazioni di stato giuridico derivabili da tale passaggio – salvandone, però, un certo numero di categorie (magistrati, forze armate, diplomatici, docenti universitari, **forze di polizia**, prefetti, dirigenti Bankitalia, ecc.) che resteranno in regime di diritto pubblico.

Ovviamente, la P.L. segue il destino della massa dei dipendenti ex-P.I. e, quando alcuni giuristi e sindacati di categoria si adopereranno per riportarla nell’aurea schiera degli esentati, evidenziandone la naturale comunanza di funzioni tra Polizie, il buon Amato si affretterà ad aggiungervi (con apposito “decretino”) la dicitura “**di Stato**”, onde stroncare, a monte, ogni eventuale interpretazione allargata della norma ed estensibile così, anche alla P.L.

Invero, il decreto 29/93 costituisce il sigillo della definitiva caduta di ogni residua aspettativa, per la P.L., di accedere allo status delle altre polizie dal quale, non soltanto ne era stata esclusa a causa delle disposizioni della L. 121/81 ma, ora, veniva trascinata a seguire le sorti della privatizzazione del personale delle PP.AA. con tutti i (nefasti) effetti che vi sarebbero derivati.

Secondo alcuni commentatori, la storia della P.L. come organo pubblicistico, avrebbe potuto finire qui, essendone i successivi esiti solo delle semplici appendici.

Comunque fosse, non è eccessivo dire che, proprio la P.L. sia risultata la categoria più lesionata dalla riforma di Amato poiché, diversamente da ogni altra tipologia dell’ex-Pubblico Impiego, il suo trasferimento in regime di diritto privato, notevolmente contribuito a comprometterne il ruolo istituzionale, condannandola ad un limbo di ambiguità e di incertezze **identitarie** che soggiacevano, ormai da trent’anni e più,

all'ambivalenza tra la figura dell'ufficio burocratico-amministrativo e quella del Corpo di polizia nel suo specifico significato.

Ed occorre osservare come – senza l'encomiabile intervento di alcune OO.SS. – il suddetto processo sarebbe stato portato, addirittura, ad ulteriori e ben peggiori conseguenze quanto a **privatizzazione totale** della struttura.

Infatti, nel 1996, il Comune di Roma aveva redatto e deliberato un progetto di aziendalizzazione del Corpo, da trasformare in "*istituzione*", secondo i dettami degli artt. 22 e 24 della L. 142/90, con la creazione di un Consiglio di amministrazione, con un Presidente al posto del Comandante e, soprattutto, con la mutazione della P.M. capitolina in **unità produttiva** pericolosamente sbilanciata verso la redditività economica e, quindi, la produzione di **profitto**.

La chilometrica delibera comunale, in proposito, preconizzava vasti programmi di investimenti privati (dall'accettazione di lasciti e contribuzioni volontarie all'utilizzo delle auto di servizio per esposizione mobile di insegne pubblicitarie) anticipati da qualche primo esperimento come l'affitto dei vigili in divisa per matrimoni, prime comunioni e funerali, ovviamente a pagamento!

Era naturale, però, che la principale fonte di raccolta-fondi restasse il "multificio" al cui incremento il personale della P.M. sarebbe stato **costretto** in misura ben maggiore rispetto al precedente assetto normativo, a causa della **veste imprenditoriale** assunta dall'ex-Corpo e dalla ormai piena applicabilità delle regole tipiche del rapporto di lavoro privato: licenziamenti più facili, mobilità, Cassa integrazione, ecc.

Fortunatamente, tale scempio – fondato sulla equivalenza produttività/quantità di multe elevate giornalmente, sottesa, a sua volta, al pervertimento della sanzione da strumento di giustizia a entrata del bilancio comunale – venne rapidamente scongiurato dal TAR del Lazio, prima, e dal Consiglio di Stato, dopo, che esclusero, in buona sostanza, la legittimità della suddetta trasformazione, considerando che le disposizioni della L.142/90, richiamate a fondamento della prefata "istituzione", si riferivano a servizi economici e/o sociali, laddove la P.M. esercitava (ed esercita) poteri coercitivi, di polizia giudiziaria, di indagine (penale), di ricerca della prova, ecc., palesemente **inassimilabili** alle materie previste da quella legge.

Pertanto, grazie alla barriera offerta dalla L. 65/86 ed alla iniziativa di sigle sindacali indipendenti, autrici del ricorso alla Giustizia amministrativa, ai dipendenti della P.L. di tutta Italia (v'era da ritenersi che l'esperimento romano, se fosse passato, avrebbe ricevuto, in breve tempo, estensione nazionale) veniva assicurata la conservazione del posto di lavoro **per altri vent'anni**, cioè, fino alle riforme di Renzi & Madia che, con il Jobs Act metteranno nuovamente a rischio la categoria di trovarsi aziendalizzata, in nome di sconsiderate privatizzazioni dei servizi pubblici degli enti locali.

Ma, dalle vicende della (fallita) "istituzione" (1996-1997), emergeva, anche e soprattutto, l'affermazione (e l'irrobustimento) del fondamentale principio della centralità delle **funzioni**, pubblicistiche e di polizia, esplicate dalla P.L., riconosciute **come identiche** a quelle assegnate agli altri Corpi ed organi dello Stato, **a prescindere dagli Enti di appartenenza** e dalle rispettive strutture ordinamentali interne.

Tuttavia, la sconfitta incassata dalla fazione o, meglio, dalle lobby delle privatizzazioni dei servizi pubblici locali – che si riaffacceranno trionfalmente nel decennio delle crisi, economiche e sistemiche (2005–2015) – doveva, necessariamente avere appendici e strascichi "reattivi".

D'altronde, la categoricità che aveva caratterizzato – uniformemente! – le due pronunce della Giustizia amministrativa, lasciava ben pochi spazi anche soltanto all'ipotesi di una futura **riproponibilità** del modello adottato, in quella occasione, dall'amministrazione capitolina, la quale aveva tentato, in ultima istanza, di sollecitare il Parlamento affinché modificasse gli artt. 22 e 24 succitati, ottenendone, però, un sonoro (ancorché, tacito) rifiuto.

Tuttavia, v'era da attendersi come il crollo repentino del progetto-Istituzione inducesse i suoi ex-promoters ad intraprendere vie alternative allo scopo di conseguire gli stessi obiettivi o, quantomeno, di ottenerne dei surrogati muniti di effetti quasi simili.

Ed è lì che, dalla fertile immaginazione di un altro personaggio-chiave di quelle vicende, il prof. Franco Bassanini, scaturiscono due fondamentali invenzioni (naturalmente, in chiave punitiva della P.L.) le quali vanno perfettamente ad incastonarsi nelle storie e nelle strategie di quel tempo: la legalizzazione degli ausiliari del traffico (e della sosta) e l'investitura ai Consigli comunali del potere di decidere (riduttivamente, s'intende!) l'armamento, o meno, dei Corpi e servizi di P.L., secondo i rispettivi ambiti territoriali.

Come già accennato, infatti, la portata dell'art. 5 della Legge Quadro, in materia di dotazione e porto dell'arma da fuoco per gli operatori della Polizia Locale, era stata marcatamente circoscritta a poche attività, dal Decreto ministeriale n. 145/87, malgrado l'art. 5 cit., usando l'espressione "*portano*" intendesse palesemente che **tutto il personale** impegnato in **tutti i compiti di istituto**, dovesse (cioè, obbligatoriamente) essere dotato di arma.

Per inciso, quel medesimo Decreto, appartenente ad una fonte di legge **inferiore** alla L. 65/86, faceva trasparire sintomi di **incostituzionalità** di cui, tuttavia, nessuno risulta essersi mai occupato!

Ma, con una sottigliezza di egual livello a quella del prof. Amato (non va dimenticata la loro colleganza accademica e di provenienza politica: il PSI di Craxi), Bassanini andava anche oltre, poiché, al comma 134 della L. 127/97, sanciva il duplice principio di rendere il porto dell'arma, da obbligatorio a **facoltativo** ("**...possono portare le armi**"), oltreché

eventuale, stante l'interposizione decisionale dei predetti Consigli comunali, preposti ad emanare i **regolamenti** sull'armamento del personale di P.L.

Dall'originario testo della L. 65/86 ne usciva, così, una proposizione del seguente tenore: "... **possono portare le armi di cui possono essere dotati...ecc.**" che non solo era bruttissima sotto il profilo lessicale, ma nel forsennato intento di imporre un **doppio filtro** a quella che sembrava sempre di più una **concessione**, anziché un requisito essenziale allo svolgimento di funzioni di polizia attiva, innescava un **contrasto di competenze** tra Autorità diverse (Ministero dell'Interno e Comuni), il cui destino più logico sarebbe stato quello di planare, anch'esso, sui tavoli della Consulta, nella forma del **conflitto di attribuzioni** tra Stato ed EE.LL.

Naturalmente, ogni contrasto rimase sopito (ma non è mai troppo tardi!) anche (e soprattutto) perché una siffatta situazione faceva comodo un po' a tutti o, quantomeno, alla fitta schiera dei fautori, espliciti e impliciti, del totale **disarmo** della P.L.

Del resto, la pluridecennale (e piuttosto farsesca) bagarre sulla dotazione degli strumenti (complementari) di autotutela del personale operante, esplosa periodicamente, tra Prefetti e (alcuni) Sindaci (la famosa e famigerata "guerra del manganello"!), è altamente significativa della persistente volontà – cui concorrono, purtroppo, alcune sigle sindacali che continuano a proclamarsi "di categoria" – di evitare il benché minimo appiglio a qualsivoglia similitudine con quanto è in uso alle forze di polizia statali.

Ed è di pubblico dominio come, assai spesso, si sia giunti a proporre (sempre in forma di concessione) aggeggi differenziati per lunghezza, peso e consistenza e, soprattutto, con **nomi diversi** ("mazzetta di segnalazione", "distanziatore", ecc.) pur di non adoperare la parola "sfollagente", nel presupposto surrettizio che gli eventuali aggressori degli operatori di P.L. usino maniere più delicate di quelle abitualmente adottate nei confronti degli appartenenti alla PolStato, all'Arma dei CC o alla G.d.F.!

Il tutto, peraltro, in presenza della ormai assodata qualifica della P.L. come **Forza pubblica** – nei termini e con gli effetti istituzionali di cui si dirà tra breve – la quale, **per definizione** ultrasecolare, agisce in condizioni di gravi turbative dell'ordine costituito ed è **necessitata** all'impiego di dispositivi di difesa **attiva e passiva**.

Eguali valutazioni possono, poi, esprimersi anche a riguardo di altri, comuni mezzi in dotazione alle polizie di tutto il mondo quali, a esempio, gli spray al capsicum (estratto di peperoncino) ovvero contenenti materiale gassoso con effetti sedativi.

Infatti, e malgrado l'estrema diffusione avuta da simili dispositivi per la difesa di persone (in alta percentuale, di sesso femminile) maggiormente esposte a rischi di aggressioni e lesioni, la sola ipotesi di fornirli in dotazione alla P.L. aveva scatenato l'ennesima baraonda prefettizia e giudiziaria con tanto di intervento della Cassazione la quale, in varie pronunce, spesso contraddittorie, era giunta a proibire l'uso di spray a gas

riconoscendo unicamente la legittimità a quelli privi di propellenti e confezionati con meccanismi "a spruzzo".

La poco edificante conclusione fu, dunque, la scomparsa degli spray anti-aggressione anche dalle...farmacie (!) dove erano posti in vendita soprattutto per le donne (il c.d. "spray rosa") – quasi si trattasse di un presidio sanitario! – che, in tal modo, restarono prive di un utile (e, tutto sommato, innocuo) dispositivo di difesa, specialmente in un contesto sociale declinante verso il costante innalzamento statistico dei casi di violenza, sessuale e non solo.

Va da sé che, tra doppi filtri, lungaggini delle procedure consiliari, continui boicottaggi all'interno stesso delle strutture locali e, non in ultimo, dell'ANCI, che ha sempre osteggiato l'armamento della P.L., la situazione è rimasta sostanzialmente statica con l'eccezione di un certo numero di comuni che riuscì a varare e, almeno in parte, ad applicare, i suddetti regolamenti bassaniniani.

E, ciò, malgrado gli attacchi fisici agli operatori impegnati nei servizi esterni (compresi i diurni) ed anche altrove (presso e dentro gli uffici) siano cresciuti in misura esponenziale negli ultimi 10/15 anni, provocando una lesività spesso grave o, in certi casi, anche il decesso della vittima, come evidenziato da una mostra itinerante allestita dall'OSPOL ("*Quella divisa macchiata di sangue*") nel 2014/2015 che ha raccolto un'ampia casistica di eventi consimili.

La seconda invenzione introdotta dalla 127/97 ("*Bassanini bis*; con la "ter", il sequel s'è finalmente esaurito!), è stata, come già accennato, quella di istituire la categoria degli ausiliari **del traffico** (i cc.dd. "vigilini"), nonché della sosta, menzognera già dalla sua intitolazione poiché essi non si sono mai occupati della prima area (né avrebbero potuto dirigere e gestire il traffico urbano, poste le preclusioni derivanti dal Codice della Strada, così come non hanno mai svolto la, pur prescritta e categorica **attività di prevenzione delle infrazioni alla disciplina della viabilità**, che avrebbe, invece, rappresentato l'unica vera funzione socialmente utile!

In realtà, dal punto di vista politico-amministrativo, la legittimazione degli ausiliari ed il conferimento, a questi, di poteri certificativi e coercitivi – anche se limitati alle zone dei parcheggi a pagamento tariffario – equiparabili a quelli della P.L. (e delle altre Polizie abilitate a perseguire le violazioni al C.d.S.), costituiva la risposta alla bocciatura del progetto dell'Istituzione capitolina.

Con estrema sagacia e tempestività, infatti, il Bassanini era riuscito ad infilare – tra la sentenza del TAR Lazio e la pronuncia del Consiglio di Stato – codesta disposizione all'interno della emananda normativa sulla **semplificazione** dell'azione amministrativa (la L. 127/97, giustappunto), assieme alla surriferita questione inerente l'armamento, malgrado entrambe tali innovazioni nulla avessero da spartire con le finalità ed i significati di quella legge e, semmai, risultassero produttive di **complicazioni** dei criteri

e dei principi ispiratori della riforma della P.A., con qualche lecito dubbio circa la loro...conformità al dettato costituzionale.

Infatti, considerato che, nella previsione del comma 133, venivano individuate due diverse tipologie di ausiliari – i dipendenti di imprese private e il personale ispettivo delle aziende dei trasporti locali – e che, in genere, la prima era largamente maggioritaria, l'operazione bassaniniana poteva agevolmente essere "letta" in chiave di una **privatizzazione** complementare e succedanea a quella tentata aziendalizzando **in blocco** il Corpo della P.M.

In pratica, con la riforma in oggetto, si creava un corpicino parallelo a quello istituzionale a gestione, pressoché interamente, di tipo societario, che avrebbe agito ancor peggio in regime di profitto dato che il modello escogitato dal Comune sarebbe, comunque, rimasto vincolato ad alcune regole pubblicistiche quali, ad esempio, il pareggio di bilancio.

Che, poi, alla base degli statuti delle società delegate a svolgere compiti sanzionatori e di controllo delle aree destinate a posteggi a pagamento, vi fosse l'azionariato unico dei Comuni di appartenenza – naturalmente, proliferate a dismisura in tempi brevissimi! – indicava semplicemente il reiterarsi del modello delle cc.dd. "municipalizzate" operanti in regime monopolistico (il che, tra l'altro, smentiva platealmente la stessa natura privatistica sbandierata dai suoi sostenitori, mancando ogni concorrenzialità), usufruenti, però, grazie a questi mascheramenti, di qualche ulteriore vantaggio.

Il più rilevante di essi, ad esempio, era rappresentato dalla immunizzazione ai controlli della Corte dei Conti sui relativi bilanci, tant'è che dovette intervenire la Cassazione (ancorché molti anni dopo) per riaffermare l'obbligo di sottoporsi alla vigilanza della giurisdizione contabile, così come stabilito per ogni altro ente pubblico.

Tuttavia, l'obiettivo primario della moltiplicazione delle multe, ottenuta soprattutto, con l'utilizzo di personale precario e, quindi, facilmente ricattabile, diversamente da quanto potesse ricavarsi dalla P.L., specie se non privatizzata, veniva egualmente raggiunto seppur con costi sociali e giudiziari piuttosto notevoli.

Infatti, l'impiego di soggetti investiti di funzioni di polizia (stradale) e di potestà autoritative nei confronti del cittadino, presentava vari profili di probabile illegalità – diversamente, ad esempio, dal personale ispettivo comunale – per cui, era fin troppo prevedibile che ciò determinasse forme macroscopiche, quanto inedite, di **contenzioso giudiziario** che rischiavano seriamente di inceppare il funzionamento dei tribunali e delle aule del neonato Giudice di Pace.

Il susseguirsi, inoltre, di abusi, eccessi e soprusi perpetrati da personale spesso disinformato, impreparato (i corsi, di durata mensile, avrebbero dovuto surrogare una formazione culturale e giuridica abitualmente fissata nell'ordine di mesi, se non di anni) senza prove di esame o di **concorso**, portava alla insorgenza di una grave conflittualità tra ausiliari ed utenza, che si assommava alla massa di ricorsi per l'annullamento delle

contravvenzioni, mentre iniziava una vera ondata di denunce penali per falso, usurpazione di funzioni pubbliche, violenza privata, ecc.

La questione di fondo, infatti, era costituita dal “fenomeno” della produzione di **atti pubblici**, muniti di tutti i loro requisiti sostanziali e formali ma redatti da operatori assolutamente privi della qualità di Pubblici Ufficiali e relativi competenze.

Come dire che i verbali di accertamento degli ausiliari fossero **atti acefali**, perché mancanti del loro autore istituzionale.

Il resto della story è noto: constatato che in varie città, la Polizia di Stato aveva iniziato a sequestrare i blocchetti di simili verbali, minacciando di denunciarne i portatori alla magistratura, per falso e usurpazione di pubbliche funzioni, esattamente in ventiquattr'ore (verso la fine di novembre 1999), l'allora Capo del governo, Massimo D'Alema, interveniva a blindare l'esistente, sfornando un decreto che legittimava un così grave mostro giuridico, stabilendo che, comunque, quegli atti erano fidefacienti ed equiparabili al normale atto pubblico così come definito dagli artt. 2699 e 2700 del Codice civile.

A completare il quadro di cotanto scempio del diritto campeggiava, infine, la mirabolante **retroattività** del decreto, mascherata dall'espedito di promulgare una **norma interpretativa** della L. 127/97 la quale, estendendosi anche al passato, salvava tutto il pregresso delle contravvenzioni elevate, fino a quel momento, dagli ausiliari dell'intera Penisola.

Sarebbe andata, invece, decisamente male un'analogha operazione tentata, molti anni dopo, dal Governo Letta che, nel 2013, aveva posto all'o.d.g. di una riunione del Consiglio dei Ministri, l'istituzione degli “ausiliari degli incidenti stradali” ipotizzando il conferimento di poteri di accertamento e verbalizzazione di sinistri da viabilità a ditte egualmente private e (ovviamente) su pagamento dei richiedenti, esclusi i casi di decesso delle vittime, lasciate, bontà loro, alla competenza dei corpi di polizia.

Infatti grazie al tempestivo intervento di una O.S. di categoria della P.L., che aveva dettagliatamente segnalato i rischi e le illegalità di affidare a privati indagini e raccolte di dati che avrebbero potuto costituire l'oggetto della decisione giudiziaria (oltre ai pericoli di truffe in danno di assicurazioni), il Governo in carica **desistette** da tali propositi.

Né se ne riparlò in seguito, anche perché, di lì a poche settimane, Letta chiudeva (assai) prematuramente la sua esperienza governativa, in piena **serenità!**

A corollario di questa narrazione può solo rilevarsi come la vicenda-Istituzione (ed il suo inglorioso epilogo) preludesse a manovre di carattere nazionale ed a corrispondenti giri d'affari visto che l'ammontare dei proventi contravvenzionali si aggira, oggi, attorno a 2 miliardi di euro annui.

E, altresì, è inoppugnabile che gran parte della concatenazione di eventi, conflitti e reazioni attorno alla P.L. sia partita da lì giungendo, poi, fino ai giorni nostri.

Da questa prospettiva, sotto vari profili, infatti il rigetto del progetto aziendalistico inaugurava una nuova fase del percorso iniziato con il Decreto Amato – di cui, senza troppi infingimenti, l’Istituzione avrebbe dovuto rappresentare il definitivo coronamento – consistente nell’attivazione di una sorta di “assedio” legislativo diretto alla progressiva erosione delle prerogative assicurate dalla L.65/86 e nell’intensificarsi di una compatta pianificazione delle sinergie tra Stato ed EE.LL. che sfoceranno, per un verso, nella designazione a Ministro dell’Interno del Presidente dell’ANCI, Bianco, e, per l’altro, nel varo del progetto (e della nozione) di **“politiche integrate per la sicurezza”** il cui scoperto fine si rivelava nel ridurre (ulteriormente) l’autonomia della P.L.

Infatti, anche soltanto per buon senso comune, il concetto stesso di “integrazione” presuppone la parità (giuridica, istituzionale, strutturale, ecc.) fra le singole componenti che vi concorrano dovendosi, viceversa, ritenere che, ove tale parità manchi *ab origine*, si potrà parlare, semmai, di “assimilazione”, di “cooptazione”, ecc., ecc., e, infine di “subordinazione” dell’una nei confronti dell’altra.

Ora, anche a voler sorvolare su dati, comunque, evidentissimi, come quello di intitolare programmi e proposte di legge a tali *“politiche integrate”* parlando di *“materia della polizia locale”* in posizione subalterna o, addirittura, residuale, in luogo di un Ordinamento specificamente diretto alla categoria interessata, si configurava una precisa scelta di campo ideologicamente **anti-** anzi, **contro-**riformistica, che avrebbe dovuto ingabbiare la P.L. nell’alternativa della manovalanza per circostanze particolari di ordine pubblico (es. sgombero campi nomadi, compiti di viabilità in occasione di interventi delle Polizie statali, vigilanza agli stadi, ecc.) o dell’esercizio, in proprio, dell’ormai famosa *“polizia amministrativa locale”* senza superarne i (fumosissimi) confini.

Ora, le discrepanze tra codesta concettualità e quanto era stato stabilito dal Giudice Amministrativo circa la **parificazione funzionale** dei compiti di istituto della P.L. e di quelli delle altre Forze dell’ordine, appaiono decisamente abissali dovendosi, altresì, evidenziare come anche la giurisprudenza di merito e di legittimità avesse già emesso una serie di pronunce che riconoscevano **la competenza piena della P.L. in materia penale**, che accostavano le sue strutture organizzative a quelle militari (!) e che, pur recentemente, erano giunte a ribadire la qualità di organo della Forza Pubblica convalidando l’applicabilità delle disposizioni del Codice penale in tema di **disobbedienza** agli ordini di un’Autorità superiore.

Ma le pronunce che avevano censurato l’istituzione presentano ancor oggi un pregio fors’anche maggiore, ossia l’aver ricordato e sottolineato ai “riformisti” capitolini la indefettibile vigenza del principio della **delega statale** delle funzioni di p.g., p.s. e polizia stradale ai Corpi e servizi della P.L., per cui le stesse, non soltanto **non mutano la loro natura, qualità e prerogative**, tanto se esercitate dal carabiniere, finanziere, guardacoste ecc., quanto dall’operatore (agente o ufficiale) della Polizia Locale, ma si

confermano come esplicate **in nome e per conto dello Stato** prima ed oltreché per il Comune, la Provincia (quando c'era), la Regione o (quando c'erano) le Comunità montane!

A ciò, si aggiunga che il G.A., in più occasioni (Cons. Stato, V Sez., sent. N. 4663/2000; id., sent. N. 616/2006 e n.4605/2012), ha categoricamente affermato **la specialità della P.L. all'interno della compagine organizzativa dell'Ente Locale** e, conseguentemente, la sua irriducibilità al ruolo di "porzione" di altri compartimenti burocratici interni (le "più ampie strutture" per cui **veniva (e viene) smentita, anzi, platealmente delegittimata**, la "logica" discriminatoria seguita da Amato e dai suoi successori).

Parimenti, risultava (e risulta) ancor più insensata la nutrita congerie di proposte e disegni di legge fioriti a bizzeffe nel quindicennio 1998-2013, quando i loro artefici, sovente ispirati da "obbedienze" di eterogenea natura, tentarono ancora una volta, di **abrogare** la L.65/86 sostituendola con sproloqui e montagne di articoli che partivano con la cancellazione, persino, del titolo di "Ordinamento della Polizia Locale", surrogato dall'etichetta di "*Norme di indirizzo e coordinamento in materia di polizia locale*"...!

Ora, è di ogni evidenza come, con simili espedienti – la Polizia Locale ridotta ad una "materia" scolastica – i più accesi e pervicaci avversari di quest'ultima, tentassero il colpaccio della sua finale **dismissione**, accuratamente e **dettagliatamente** programmata attraverso l'ovvia enfattizzazione delle componenti amministrativistiche dell'organo, accompagnandovi un vasto e massiccio ingresso dei privati nella gestione delle norme del C.d.S. nei centri urbani (valanghe di nuove tipologie di ausiliari) e, ad un certo punto, anche di agenzie di vigilanza e di investigazione privata, tracimando nelle funzioni di p.g..

Il tutto, ammassato all'interno di leggi che avrebbero dovuto riguardare **esclusivamente** la P.L.!

Senza entrare, comunque, nel merito delle singole proposte, ci si può, nella presente sede, limitare al significato di cotanto mutamento di intitolazione.

Infatti, liquidare l'originaria dicitura di "*Ordinamento*", unitamente alla sua sostituzione con "*Norme di indirizzo e coordinamento*" e, soprattutto, mediante il cambiamento di forma dell'atto, che da legge Quadro degradava a normativa ordinaria, si privava la P.L. di una **legislazione speciale** che, come tale, è **prevalente** sulla legislazione generale.

Ma vi era anche un altro, e forse peggiore, effetto: la nozione di Legge Quadro si fonda sul riconoscimento della potestà normativa e regolamentare delle **Regioni** che, in questo modo, "fanno corpo" con le leggi dello Stato fungenti (soltanto) da "cornice".

Viceversa, con le "*Norme di indirizzo, coordinamento, ecc.*", lo Stato si riappropria integralmente della "materia" da legiferare emanando, sia disposizioni generali che **di**

dettaglio ed escludendo, così, il legislatore regionale da qualsivoglia, pur minima partecipazione alla formazione e produzione del dato giuridico.

Codeste particolarità denotano, peraltro, come la questione della P.L. si trovasse **nell'epicentro** di una ben più vasta e complessa tematica istituzionale, rispetto all'ambito di una (sedicente) riforma interessante unicamente la sorte di una categoria dell'ex-Pubblico Impiego, ancorché numerosa (65 mila addetti), entrando a bandiere spiegate nell'area più conflittuale e lacerante delle Costituzioni moderne, ossia la lotta tra Poteri Centrali e Autonomie territoriali.

E che, d'altronde, una simile lotta rimontasse a tempi immemorabili, sul piano storico, è ampiamente confermato da una cospicua letteratura scientifica, recente e meno recente, le cui tesi convergono nell'individuare nello stesso **processo unitario** la culla politico-ideologica della "via francese" allo statalismo più esasperato, pedissequamente seguita da Regno e poi dalla Repubblica di un Paese che ha conosciuto un liberalismo autoritario, un totalitarismo assolutista ed un costituzionalismo formalmente democratico, ma assai poco incline al pluralismo degli enti investiti di poteri decisionali inerenti l'autogoverno del territorio.

Una delle più emblematiche testimonianze di simili vicissitudini, si ritrova nella (sempre fittizia) riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001.

In quella occasione, infatti, si consuma uno dei più biechi inganni a danno delle Autonomie Locali – mascherato sapientemente da federalismo (!) – giacché, accanto all'invenzione delle *competenze (o potestà) concorrenti tra Regioni e Stato*, volutamente ambigua e contraddittoria, viene inserita una lunghissima lista di funzioni esclusive del secondo che, per la prima volta in assoluto, codificano in una Carta costituzionale l'egemonia di un sistema iper-centralizzato di governance che era stato ripudiato apertamente persino dai Costituenti del '48.

Non solo: il concetto stesso delle competenze concorrenti era stato formulato talmente male da offrire, poi, lo spunto ai neoriformisti del 2012/2015 (Monti, Letta e, infine, Renzi) per rimpastare il già tanto devastato Titolo V, asserendosi che quel sistema aveva sovraccaricato la Corte costituzionale di ricorsi e controricorsi con i quali lo Stato e le regioni si contendevano i poteri, ovvero le "attribuzioni" ivi ripartiti tra codesti organi.

Inutile dire che, nella bagarre dei conflitti istituzionali, la Polizia Locale occupava un posto fondamentale, poiché il nuovo testo dell'art. 117 assegnava alla potestà (residuale) delle Regioni la legislazione in materia di "polizia **amministrativa** locale", escludendo ogni altra (vera) funzione di (vera) polizia.

2) La deriva amministrativistica e le decapitazioni dei vertici interni

Con tali presupposti non soltanto sfumava definitivamente il progetto europeista della creazione di corpi di polizia regionale – che avrebbero ottenuto un ruolo istituzionale equiparato (o equiparabile) a quello delle polizie statali (la Regione fa leggi, diversamente dal Comune e dalla fu Provincia), ma, addirittura si arretrava rispetto alla medesima impostazione della (non certo federalista!) Costituzione del '48, la quale aveva sancito un genere di competenza quasi-esclusiva **delle Regioni** "in materia di polizia locale, urbana e rurale".

Peraltro, era chiaro (e lo sarebbe divenuto ancor di più negli anni a venire) che la nozione di "polizia amministrativa" nascondesse (e neppure troppo) l'obiettivo di stravolgere la fisionomia della P.L. delineata dalla L. 65/86, spianando la strada alla peggiore burocratizzazione delle attività (e delle funzioni) dei Corpi, servizi e strutture, così incapsulati nella pianta organico-impiegatizia dell'Ente Locale.

Tant'è, che la stragrande maggioranza dei regolamenti comunali dei servizi si apprestava a varare quegli accorpamenti (o, meglio, assemblaggi) inter-settoriali in cui la P.L. confluiva nelle strutture intermedie "più vaste" – alla pari di aree effettivamente amministrative – dando luogo ad assurde situazioni di subalternità gerarchica e di mortificazione identitaria (oltreché, operativa, organizzativa, funzionale, ecc.) su cui fortunatamente si abatteranno, come già ricordato, le severe censure dei TAR e del Consiglio di Stato.

Tuttavia, la liberazione e l'autonomizzazione della P.L. dagli ingranaggi della pianificazione endo-comunale, seppur ne avessero scongiurato, ancora una volta, l'inglobamento – quantomeno di fatto – nella compagine impiegatizia, non avevano certamente risolto gli altri gravi problemi che incombevano ed anche oggi incombono sulla categoria.

Uno di questi, in particolare, si ravvisa nei frequenti trapianti che vengono operati ai vertici dei Corpi mediante il reclutamento della dirigenza esterna, consentiti, in prima battuta, dalla prefata L. 142/90 e, successivamente, perfezionati dal vigente T.U.E.L. (D.Lgs. 267/2000) che, all'art. 110, in combinato-disposto con l'art. 9 D.Lgs. 165/2001, ha spalancato le porte a questa ignobile prassi, giustamente riconosciuta come la principale fonte di contrasti e dissesti gestionali che affliggono la P.L., per tutta una serie di motivi facilmente comprensibili.

Intanto, va osservato come un simile meccanismo si sia presentato, già dai suoi esordi, palesemente **antitetico** ad ogni, più elementare criterio di trasparenza e moralizzazione della cosa pubblica, in generale, avallando o, peggio, legittimando un sistema clientelare degli incarichi dirigenziali per il quale non ci si vergogna neppure di usare il termine – altrove tanto deplorato! – di contratti ed assunzioni **ad personam**, eseguiti sotto la

coperta (strettissima) del rapporto estimatorio-**fiduciario** che il contraente Sindaco intrattiene con il Prescelto.

E v'è di più: non soltanto tale sistema travolge l'intero impianto delle garanzie (di rilevanza costituzionale; v. l'art. 97 della Carta) in materia di pubblici concorsi, punteggi, graduatorie e, soprattutto, controlli di legalità sull'espletamento delle relative procedure), ma si dimostra diametralmente opposto a quella valorizzazione del **merito** che, sulla carta, la introduzione di siffatto metodo avrebbe dovuto assicurare.

Infatti, reggendosi l'effettuabilità dell'assunzione a contratto unicamente sulla fiducia risposta **a priori** dal capo dell'amministrazione comunale sulle capacità (vere o presunte) del dirigente proveniente da altre appartenenze (statali, locali, civili, militari e, ovviamente, anche **private**), l'asserito (ed assertivo) "merito" resta non verificato, né verificabile, da alcuno, singolo od organo collegiale che sia in posizione di terzietà rispetto alle parti negoziali dell'accordo.

Era (ed è), quindi, puramente consequenziale che il dilagare di siffatti conferimenti producesse numerosissimi casi di inettitudine, impreparazione, incompetenza tecnica (e giuridica) dovuta, nella migliore delle ipotesi, alla diversa (e diversissima) formazione professionale dei "trapiantati" e, nella peggiore, ad episodi di carenza dei requisiti richiesti, anche perché, vertendo la selezione su curricula compilati mediante autocertificazione, diplomi di laurea conseguiti all'estero, in via telematica o in istituti privati di dubbia fama, ecc., ovvero, altri titoli referenziali, sono recepiti apriori, per cui il livello di idoneità resta puramente virtuale, o apodittico.

Naturalmente, l'applicazione alle strutture della P.L. delle procedure in discorso – grazie sempre alla sua equiparazione all'universo delle categorie impiegatizie (pubbliche e private) – non ha trovato particolari ostacoli nell'esistenza e vigenza della normativa speciale ex L. 65/86 – anche perché, vuoi per una "dimenticanza", vuoi a causa di un preciso intendimento del Legislatore, questa stessa normativa non contiene, persino, un vago accenno a che il Comandante (art. 9) debba inderogabilmente provenire dai ranghi e dalla carriera interni alla struttura. Forse lo dava per scontato o forse no.

In quest'ottica dev'essere, comunque, rilevata la totale inefficacia, ovvero **l'esito assolutamente fallimentare** della c.d. "Legge Brunetta" (L. 150/09), la quale, nel maldestro tentativo di salvaguardare i diritti dei dirigenti interni ed arginare, contestualmente lo sperpero di denaro pubblico nei sovraccarichi di spesa delle assunzioni a contratto ove si disponga di candidati (sovente, anche numerosi) muniti di reali titoli e, soprattutto, di un bagaglio esperienziale di alto/altissimo profilo dato dall'esercizio pluriennale di mansioni dirigenziali nello specifico (e particolarissimo) contesto della P.L.

Come la storia insegna, infatti, le prescrizioni della "Brunetta" – l'obbligatorietà della disamina preliminare (e dirimente) delle candidature dei dirigenti interni e propedeutica a

qualsivoglia altra scelta inerente gli esterni – è facilissimamente aggirabile senza neppure troppe limitazioni poiché, grazie, di nuovo, al subentro del regime di diritto privato della P.L. v'è, assai malauguratamente, da ritenere che sussista una sorta di **esenzione dal dovere di motivare** l'eventuale omissione del suddetto obbligo, tant'è che, ormai, questo tipo di selezione avviene con un semplice **avviso** al pubblico e non mediante l'emissione di un **bando**, correttamente e formalmente inteso, che imporrebbe adempimenti quali la graduatoria (da pubblicare in Gazzetta Ufficiale) e, soprattutto, la motivazione della scelta (o della non-scelta) del vincitore.

Senza contare, poi, che la medesima "Brunetta" sfoggia un rigorismo di mera facciata non presidiando con sanzioni **amministrative** (per la persona giuridica Comune) e **penali** (per la persona fisica del sindaco, assessore delegato o per quelle dei componenti della Giunta in veste di ratificatori) casi di abusi e violazione di legge, rendendo perciò, sostanzialmente inerti le sue prescrizioni sul piano applicativo o, meglio, della loro disapplicazione.

Ma, per quanto attiene alla P.L., sussiste anche un altro – e, questa volta, personalizzato – varco normativo attraverso il quale le può essere, addirittura, **imposto** a comandante un dirigente esterno designato, per di più, da un Ente estraneo al Comune, qual è il Ministero dell'Interno.

Infatti, all'indomani della promulgazione della L. 121/81, veniva emanato con Decreto del Presidente della Repubblica (!) del 24 aprile 1982, n. 335, *l'Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia*, che, nell'art. 56, disciplinava l'istituto del "*Comando presso altra amministrazione*" **con esclusivo riferimento** agli appartenenti alla riformata Forza dell'ordine.

La disposizione in oggetto era (ed è) suddivisa in sei comma e rappresentava una innovazione, giacché, fino a quel momento, i provvedimenti di comando inter-organici venivano regolati con una norma valida per ogni tipo di uffici ed amministrazioni pubblici, inserita (anch'essa, all'art. 56) nel testo del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Almeno in via teorica e secondo quanto è stabilito al secondo comma, il comando riguardante il personale della PolStato avrebbe come suo inderogabile presupposto, l'esistenza di "*riconosciute e particolari esigenze di servizio*" **o** "*quando sia richiesta una speciale competenza*".

Invero, resta un po' oscuro se cotali "esigenze" riguardino l'amministrazione di provenienza o quella di destinazione (anche perché la prima ipotesi sarebbe non poco inquietante e potrebbe nascondere forme di un **commissariamento tacito**); tuttavia, la norma allude chiaramente alla oggettività e verificabilità di condizioni configurate come assai prossime all'emergenza.

Viceversa, il secondo requisito appare estremamente generico e suscettibile, quindi, di prestarsi ad interpretazioni molto ampie dovendosi considerare, parimenti a quanto

rilevato per i contratti fiduciari previsti dal T.U.E.L., che il possesso effettivo di siffatte "competenze" deriva da un giudizio di valore piuttosto soggettivo e unilaterale.

Di diverso, tra i due istituti (comando e contratto), vi sarebbe l'ulteriore presupposto della **eccezionalità** del primo, che non è contemplata per il secondo, mentre entrambi si inquadrerebbero nella specie **dell'incarico a tempo determinato**, anche se la durata del comando non è fissata dal Decreto presidenziale, laddove quella del contratto è vincolato al limite triennale.

Anzi, in proposito, va riportato come, secondo una recente (ed opinabile) pronuncia della Cassazione, Sezione lavoro (sent. 13 gennaio 2014, n. 478), l'incarico del dirigente comunale esterno **deve** durare **non meno** di tre anni e fino al massimo di **cinque**.

In finale: sia nel caso del quinquennio – che si suppone fruibile di **rinnovo** per altri cinque – ora ammesso dalla Suprema Corte a beneficio degli incarichi esterni, sia in quello del comando in cui è assente l'apposizione di un termine massimo di delinea, di fatto, di un provvedimento a tempo ultra-indeterminato, con il fondato rischio di tempi di permanenza e, perciò, di occupazione del posto di comandante, potenzialmente lunghissimi a tutto svantaggio della dirigenza interna che resterà estromessa dalla possibilità di conseguire la qualifica apicale facendo in tempo a maturare il periodo del pensionamento!

Non solo: non occorre molta immaginazione per ritenere che l'istituto del comando investa **solo la P.L.**, essendo impensabile che l'espressione usata al comma primo dell'art. 56cit. – "*comandato a prestare servizio presso altre amministrazioni o enti che svolgano attività di polizia*" – contempli, ad esempio, il caso di un commissario della PolStato spedito a sostituire un colonnello dell'Arma dei CC., ovvero un maggiore della G.d.F. o, persino, un dirigente della Polizia Penitenziaria, o viceversa!

Senza contare che se, per ipotesi assurda, la predetta norma fosse riferibile a comandi presso altre forze di polizia dello Stato, dovrebbe valere il principio di **reciprocità** (es. un generale dei CC. che sostituisce un questore), senza il quale diverrebbe palese la violazione della par condicio ex art. 3 della Costituzione.

D'altronde, parlando di "*altre amministrazioni*" o "*enti*", l'allusione agli EE.LL. (e solo a quelli) sembra inoppugnabile e, proprio in relazione alla circostanza che, nel 1982, la L. 65/86 fosse (o paresse) ben di là da venire, lo zelo e la premura dimostrati dal Legislatore (concetto comprensivo del Capo dello Stato, all'epoca, Cossiga, grande esperto di polizia, servizi segreti e questioni militari) evidenzierrebbe una tale preoccupazione verso gli effetti di una legge sulla P.L. da indurlo a porre paletti preventivi in fase addirittura prenatale o semplicemente embrionale della riforma.²

² L'inclinazione all'uso ed abuso dell'istituto del commissariamento degli enti locali o di alcune loro parti ha assunto dimensioni di estrema pervasività, a seguito, sia degli scioglimenti disposti dalla legislazione antimafia, sia dall'affermarsi della tendenza, da parte degli stessi Enti, di offrire posti dirigenziali a magistrati, prefetti,

Va ricordato, comunque, come il percorso parlamentare che avrebbe portato alla promulgazione della L. 65/86, fosse in procinto di avviarsi (i primi atti ufficiali sono del 1983), per cui l'esigenza di gettare le basi di un controllo diretto sulle future organizzazioni della polizia locale – oltre, ovviamente, a quello istituzionale e permanente esercitato dal Prefetto, dipendente anch'egli dalla comune casa madre degli Interni – doveva risultare impellente da parte dei conservatori e apologeti del centralismo.

Non di meno, salvo rarissime eccezioni, il ricorso all'istituto del comando di personale della polizia di Stato (in servizio) presso i vertici dei Corpi di P.L. – accanto all'arruolamento di generali dell'Arma in pensione, di funzionari della Protezione civile o dei Vigili del Fuoco, di prepensionati già collocati in altri organi e corpi di similari appartenenze o vicinanze, ecc.– ha prodotto molteplici disastri di cui l'ultimo (in ordine di tempo) s'è rivelato con le vicende del Comune di Roma nel biennio 2013-2015, apertesi con un clamoroso scivolone commesso dall'allora neo-sindaco, prof. dott. Ignazio Marino, predestinato, evidentemente, a non troppo glorioso epilogo del suo mandato.

Infatti, dopo la pubblicazione di un "avviso" al popolo dei possibili aspiranti all'incarico di Comandante, cui risposero varie centinaia di soggetti provenienti dagli ambienti più disparati purché muniti di laurea – tra i quali, confusi assieme alle tipologie più incredibili di candidati, figuravano i 22 dirigenti del Corpo di P.L. di Roma Capitale! – la scelta del sindaco era caduta su un colonnello dei Carabinieri, ritenuto, evidentemente, in possesso dei più elevati titoli e requisiti per ottenere la nomina in discorso.

Purtroppo per lui (e per l'immagine dell'Amministrazione Capitolina), pochi giorni dopo dalla sua designazione e mentre era in procinto di firmare il contratto di assunzione, si scopriva che costui difettava del requisito principale, ovvero la maturazione del quinquennio in posizione dirigenziale.

Che, poi, tale "equivoco" fosse stato determinato da distrazione nella stesura del curriculum o per fatti accidentali o altro, non era dato di sapere, né veniva chiarito se l'ufficio competente a concedergli l'autorizzazione a concorrere all'incarico di comandante presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza fosse, comunque, incorso in analogo errore...!

ecc., ritenendo che ciò rappresenti una specie di antidoto istituzionale all'espandersi di fenomeni di corruzione e malaffare che dovrebbe evitare o prevenire interventi giudiziari improvvisi e devastanti. Secondo molti, però questo "infarcimento" di personaggi non eletti, provenienti da amministrazioni centrali e dotati di poteri oggettivamente vasti, avallerebbe una anomala statizzazione degli organi territoriali soffocandone l'autonomia e l'identità costituzionale. Quanto alla P.L. in particolare la L. 121/81, art. 15 prevede, nel caso (non meglio precisate) "eccezionali esigenze di servizio", la temporanea sospensione delle competenze dell'autorità locale di pubblica sicurezza, sancita dal prefetto e dal questore e la sua sostituzione con funzionari della Polizia di Stato. In pratica, si tratta di provvedimenti "gemelli" del comando di cui al D.P.R. 335/82.

Peraltro, proprio in quei frangenti scaturiva l'opzione per rilanciare l'istituto del comando che, negli ultimi tempi, era stato surclassato (con accompagnamento di scandali: v. il "caso Capri") dal contratto fiduciario.

A livello tecnico-giuridico, erano in molti a interrogarsi sui motivi di un simile ripristino considerato, tra l'altro, che questa soluzione non comportava alcun rilevante risparmio per le casse comunali, già onerate del versamento dello stipendio ai propri dirigenti interni ed ora anche all'esperto esterno per circa 170 mila euro annui con l'ulteriore aggiunta di indennità di risultato e premi di produttività.

Per inciso, il nuovo prescelto era un questore che, fino a quella occasione, si era occupato prevalentemente di sequestri di persona e vicende di criminalità organizzata, tant'è che, allo scopo di appropinquare il suo pregresso professionale ai (diversissimi) compiti di un Comandante di P.L. operante, per di più, nella particolarissima realtà sociale ed amministrativa della Capitale, se ne esaltavano le capacità di mediazioni (con sequestratori per liberare gli ostaggi e situazioni analoghe!), lasciando intendere che il personaggio sarebbe finalmente riuscito a governare il Corpo sedando il conflitto che opponeva dipendenti e sindacati alla conclamata ostilità della/e Autorità capitolina/e, divenuta ancor più intensa e proterva durante l'"Era-Marino".

In breve e senza entrare in dettagli, l'esito del nuovo corso delle politiche comunali si rivelava, assai presto, catastrofico (in generale ed in forme esponenziali per quanto concerneva la P.L. romana) acuendosi ed esasperandosi lo scontro tra le parti fino a provocare (e, per palesi indizi, a montare) il c.d. lo "scandalo di Capodanno" (2015).

Ora, riesaminando in chiave interpretativa e critica il "fattore-comando", può constatarsi come la sua indeterminatezza temporale risponda esattamente all'obiettivo di consolidare la posizione del funzionario prestato dal Ministero dell'Interno, cioè, **dallo Stato**, sganciandolo dalla sorte del sindaco giacché, per aversi la cessazione del "prestito" del dirigenti ciò può avvenire solo con un formale **provvedimento di revoca** emesso da parte del medesimo Ministero e sottoscritto dal Ministro in persona.

La qualcosa, diversifica ulteriormente il comando dal contratto che, almeno fino alla surriferita sentenza n. 478/2014 della Cassazione, vincolava la vigenza dell'incarico, oltre alla durata triennale, anche (e soprattutto) alla permanenza in carica, ovvero al periodo del mandato elettivo, del sindaco, per cui, venendo meno il fiduciante dovendo decadere immediatamente anche il fiduciato.

Al limite, il dirigente esterno avrebbe potuto usufruire della nomina anche per un solo giorno o, comunque, per un tempo assai inferiore ai tre anni, qualora il Sindaco fosse, a sua volta, decaduto, rimosso o defunto o, più semplicemente, avesse esaurito il suo mandato.

Viceversa, con il comando, l'amministrazione comunale "ricevente" restava (e resta) totalmente sfornita di poteri e facoltà che possano incidere su un rapporto non-negoziale,

bensi **unilaterale e imperativo** (cioè, coercitivo) che si instaura con il provvedimento (di natura incontestabilmente **pubblicistica**) ministeriale.

Né vi si potrebbero opporre, senza violare le norme basilari delle relazioni intercorrenti tra Stato, Regioni ed Enti Locali, iniziative del Comune per ottenerne la destituzione, per cui, per cui, il provvedimento è esente da qualunque altra limitazione alla sua sopravvivenza, senza che sussista neppure la necessità di successivi (e motivati!) rinnovi.

Se ne deduce, quindi, come esso, qualora opportunamente e strumentalmente applicato, si mostri, sotto molti aspetti, **persino peggiore del commissariamento** inteso in senso stretto che, come tale, è subordinato a scadenze e circostanze assai più reali e **tassative** in ordine, tanto alla durata, quanto alla sua stessa legittimità.

Un ultimo effetto negativo dell'uso del comando, allo stato attuale della legislazione, è, poi, l'estrema difficoltà alla sua rimozione, da parte di terzi interessati che non siano il comune o il sindaco, come i titolari di una posizione virtualmente o fattualmente danneggiata quali sono la pretermessa dirigenza interna o i sindacati portatori di interessi diffusi e di categoria e, persino, la moltitudine degli aspiranti esterni, ancorchè, abilitati ad avanzare la loro candidatura, perché, diversamente dalle procedure e criteri (in sé opinabili) delle assunzioni "ad personam", quel genere di provvedimenti non può essere fondatamente impugnabile dinnanzi al giudice del lavoro, in virtù della sua abnorme discrezionalità.

Tant'è che, a fronte di simili iniquità è intervenuta la giurisdizione amministrativa ammettendo alcune ipotesi di ricorso verso codesti provvedimenti.

L'esempio più significativo di tale "risveglio" giurisprudenziale era rappresentato da una statuizione del TAR del Lazio, emessa nel 2015, il quale aveva raccolto le doglianze di un folto gruppo di dipendenti della Regione estromessi da concorsi interni e graduatorie dall'accesso alla dirigenza dell'Ente.

La strategia processuale, rivelatasi vincente, era consistita non nella impugnazione del provvedimento di nomina del dirigente esterno, bensì nell'anticipare l'oggetto del ricorso all'"avviso" (o pseudo-bando) emanato dagli organi regionali, così come era accaduto per l'eguale sistema adottato dal Comune di Roma nelle vicende di cui sopra.

Il TAR, infatti, previa ricomprensione dell'"avviso" nella tipologia degli atti di macro-organizzazione – che le norme del nuovo processo amministrativo (D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104) continuano ad attribuire alla giurisdizione dei medesimi TAR – apriva un importante breccia nel muro delle preclusioni e degli ostacoli frapposti alla tutela dei diritti dei dipendenti pubblici.

Viceversa, le possibilità di ottenere l'annullamento di contratti fiduciari e di comandi "dall'alto" impugnando i provvedimenti successivi all'"avviso" diveniva estremamente aleatoria come si era riscontrato nell'ambito di un altro ricorso al TAR del Lazio

(presentato l'anno precedente) prodotto specificamente avverso un provvedimento di comando del Viminale.

In quel caso, infatti, il TAR aveva motivato la decisione di rigetto con la propria incompetenza di materia, convogliando i ricorrenti sulle sponde del Giudice del Lavoro con la quasi certezza che ch'egli lo avrebbe respinto stavolta, magari, in virtù della insindacabilità, nel merito, del provvedimento stesso...!

Di veramente inquietante, in questa seconda sentenza, v'era, comunque, la palesemente falsa interpretazione del comando come atto negoziale – e, quindi, rientrante nella giurisdizione ordinaria e non amministrativa – sorvolando sulla sua natura pubblicistico-imperativa e avallando, così, l'instaurarsi di una pericolosissima commistione tra organi, poteri ed atti diversi tra loro dalle conseguenze, a dir poco, caotiche e lesive di ogni più elementare principio di certezza del diritto.

Ma la sequela dei fatti avversativi alla P.L. annovera anche ben altri esempi: uno dei più importanti di quelli registrati negli ultimi dieci anni, concerne, indubbiamente, i rovesci subiti dai tentativi di introdurre, nell'ordinamento costituzionale vigente alcuni (cioè, pochissimi) istituti di federalismo e, in specifico, l'attribuzione alle Regioni di competenze **esclusive** in materia di scuola, sanità e Polizia Locale, proposta per iniziativa leghista, dalla maggioranza di centrodestra con il DdL. Bossi-La Loggia nel 2005.

E giova osservare come, nel caso di specie – anch'esso unico nel suo genere – si connotava quella che avrebbe potuto essere la vera rivoluzione culturale e istituzionale della questione-polizia verso un reale decentramento delle relative potestà, in linea con la prospettiva bi-partita di due sistemi ordinamentali (statali e locali) differenziati e, soprattutto, muniti di un sufficiente grado di reciproca autonomia.

D'altronde, mutuare la creazione di una Polizia Locale libera da altre (improprie aggettivazioni quali "amministrativa", avrebbe certamente condotto alla istituzione di Corpi Regionali di P.L. a modello tedesco, finalmente organizzati, strutturati e gestiti come vere forze dell'ordine le cui funzioni non sarebbero state più condizionate alla delega statale, bensì disciplinate da fonti normative autarchiche.

Non solo: lo sdoganamento, delle Polizia Regionali, oltre al ripristino dello spirito costituente del '48 – dove, come già ricordato si affermava l'esistenza di una "*polizia locale, urbana e rurale*" di natura regionalistica, con l'unico (e coerente) limite dei *principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato* e dell'interesse e dell'interesse nazionale.

Il che, avrebbe, con ogni probabilità, impresso una notevole accelerazione al processo di riforma ed unificazione delle stesse polizie statali ancor oggi impantanato (dopo ben 67 anni!) nelle distopie degli accorpamenti, disaccorpamenti, "orticelli" e dispute inconcludenti.

Per contro, proprio l'esito della riforma federalista testimoniava della potenza dispiegata dallo statalismo, avendovi concorso l'autosabotaggio di alcune cospicue componenti dello

stesso centrodestra e della storica ostilità dell'intero blocco post-comunista e post-democristiano assieme ad un eterogeneo e malassortito fronte antiautonometrico che andava dai vescovi (!) alla Confindustria, dai pre-rottamati esponenti della Prima Repubblica ai rampanti yes-man del neo-costituzionalismo accademico, ovvero da talk show.

Va, peraltro, osservato, che l'idea di devolvere (la c.d. "*devolution*") potestà legislative alle Regioni solo in quelle tre materie, si presentava oltremodo riduttiva ed anche piuttosto confusa rispetto alla più elementare concezione del federalismo politico e istituzionale, poiché non si ricollegava ad una riforma globale dello Stato ma assomigliava più ad un mero trasferimento di funzioni da un Ente ad un altro senza ulteriori implicazioni.

Inoltre, neppure nella relazione introduttiva o in altri luoghi del testo Bossi-La Loggia, veniva specificato in cosa consistesse, persino, l'espressione "polizia locale", cioè se si trattasse di organi, di attività e poteri di vera polizia o di una categoria astratta non molto lontana da quella definita dalla precedente riforma del Titolo V.

E, men che mai, i propugnatori della devoluzione si erano posti la pur fondamentale questione della ripartizione delle competenze e delle reciproche autonomie tra polizie statali e locali, per cui l'intera operazione finiva per scadere ad una sorta di petizione di principio, più strumentale a tenere unita la coalizione berlusconiana che destinata a produrre serie trasformazioni nell'assetto centralistico della Cosa Pubblica.

In tal senso e per fin troppi segnali, era, pressoché scontato il fallimento della proposta in discorso, consacrato, nel 2006, da un referendum popolare che, con il mancato raggiungimento del quorum e con la maggioranza di voti contrari persino della sparuta pattuglia dei votanti, evidenziava la perdita (irreversibile) di un'occasione per affrontare, alle radici, la questione della/e polizia/e in Italia.

Tant'è che, mentre la Corte costituzionale cassava impietosamente alcune leggi regionali (Lombardia e Friuli Venezia Giulia) istitutive di propri corpi di polizia forestale, le autorità statali rafforzavano l'assetto vigente dei corpi ad ordinamento militare, senza alcuna giustificazione logica, ma dimostrando, così, di non tenere nella minima considerazione le direttive europee seguite ai Trattati di Maastricht e Schengen.

Per mero inciso, mai si saprà se la neo-Guardia Costiera sia costata (e costi) un ulteriore aggravio delle già pesanti sanzioni economiche inflitte dalla UE all'Italia per la mancata smilitarizzazione dell'Arma e della G.d.F., fermo restando che "passi in avanti" (anziché indietro) di cotale entità rappresentino, **ancora una volta, un caso unico nel suo genere** nell'intero contesto dei Paesi membri della Comunità (e non solo)!

A questo punto, vista anche la stretta contiguità temporale fra codesti eventi, la vicenda del **Comparto Sicurezza** non soltanto non è estranea alle problematiche suindicate, ma vi si colloca esattamente al centro.

Un breve richiamo: l'istituzione dei comparti era stata sancita dalla L. 29 marzo 1983, n. 93 ("Legge Quadro sul pubblico impiego") ben prima della riforma inerente la privatizzazione del rapporto di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni perfezionata, poi, nel 1997, con l'**Accordo Quadro** che ne poneva le basi definitive.

Infatti, all'art. 5 della L. 93/83, si dispone che *"I pubblici dipendenti sono raggruppati in un numero limitato di comparti di contrattazione collettiva... La determinazione del numero dei comparti e la composizione degli stessi sono effettuate con decreto del Presidente della Repubblica, a seguito di delibera del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla base degli accordi dalla stesso definiti con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, sentite le Regioni e previa comunicazione al parlamento"*.

In sintesi, l'impianto di questa Legge Quadro è costituito dal recepimento degli accordi sindacali che concorrono a formare la fonte normativa dell'intera materia, in simbiosi con il conferimento di forza di legge assicurata dal D.P.R.

Non mancava, ovviamente, qualche voce critica che intravedeva in tale sistema una riedizione, in salsa repubblicana e costituzionale (vedasi il richiamo all'art. 97 della Carta di cui all'art. 3), del modello corporativo fascista che aveva elevato a fonte di legge ordinaria i contratti collettivi ("*Norme corporative*") come previsto all'art. 1 del Codice civile del '42 (tutt'ora vigente).

Questi sospetti, peraltro, erano giustificati da talune stranezze rilevabili nella "storia" e nella fine (apparente) dell'ordinamento totalitario che, liquidato, come modello complessivo, dal Decreto Luogotenenziale del 23 novembre 1944, n. 369, ne aveva lasciato sopravvivere taluni aspetti, stabilendo, ad esempio, che: *"Per i rapporti collettivi e individuali, restano in vigore, salvo le successive modifiche, le norme contenute nei contratti collettivi, negli accordi economici, nelle sentenze della Magistratura del lavoro e nelle ordinanze corporative di cui agli artt. 10 e 13 della legge 3 aprile 1926, n. 563, agli artt. 8 e 11 della legge 5 febbraio 1934, n. 163 e degli artt. 4 e 5 regio decreto 9 agosto 1943, n. 721"*.

E che si sia trattato di una sopravvivenza assai lunga è testimoniato dal fatto che, ancora negli anni '80 (guarda caso!), venivano emesse le ultime sentenze sulla contrattazione di origine fascista.

D'altro canto, non è solo una curiosità o una "chicca" storica che la Camera dei Fasci e delle Corporazioni sia stata formalmente soppressa solo nel 2005 nell'ambito della delegificazione avviata dal Ministro Calderoli!³

³ E, per inciso, a confermare la "vischiosità" di certi istituti del passato regime contribuiscono certamente più recenti avvenimenti come la soppressione del Senato sostituito dalla Camera delle Autonomie modellata, in versione ridotta (numericamente), sulla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, con composizione, poteri e procedure di impressionante identità.

Ma, al di là delle reminiscenze e comparazioni storiografiche, è alquanto chiaro come la L. 93/83 lasci trapelare tendenze autoritarie, proponendo una sorta di irreggimentazione delle categorie presenti nel pubblico impiego, le cui naturali diversità professionali, organizzative e, persino, identitarie sono destinate a con-fondersi all'interno di un medesimo (ed omologante) comparto.

A ciò corrisponde quel principio di **omogeneizzazione** (delle posizioni giuridiche) cui la suddetta legge dedica un intero articolo (il quarto ed ultimo), nel tentativo di spiegarne il significato e, soprattutto, gli obiettivi e la sua stessa necessità: operazione, evidentemente, non riuscita visto che la disposizione deve appoggiarsi a tre altri notori referenti "storici": la **perequazione** e la **trasparenza** (poteva mancare?) dei trattamenti economici e dell'**efficienza amministrativa** (idem!).

In verità, questa disposizione sembrava scritta da un demente poiché riportava concetti e terminologie che, non soltanto avevano poco o nulla in comune con l'oggetto della legge (l'omogeneità *versus* la trasparenza ed efficienza amministrativa?), ma rivelavano tutta l'artificiosità del creare strutture mastodontiche, come i comparti, per esaudire ad esigenze (la perequazione e la trasparenza retributive) che sarebbero, invece, facilmente assolvibili con apposite norme finanziarie o, comunque, devolvendole alle loro sedi più appropriate.

Quanto alle effettive potenzialità degli erigendi comparti sull'efficienza della P.A. v'era seriamente da dubitarne salvo che per un aspetto, probabilmente fondamentale ai (veri) scopi della legge, seppur molto poco condivisibile sotto il profilo dei diritti, segnatamente sindacali, dei dipendenti: la loro decomposizione.

E' in proposito, ormai assodato – per esperienza ultratrentennale – come la istituzione dei comparti abbia notevolmente leso, ovvero, per molti versi, paralizzato l'azione delle OO.SS. giacché, dovendosi la rappresentanza degli interessi dei lavoratori esercitare e a tutela di raggruppamenti professionali male assortiti o, sovente (sempre più sovente, man mano che i comparti si restringevano di numero), in aperto contrasto fra loro, le medesime organizzazioni si sarebbero trovate dinnanzi a scelte strategiche contraddittorie, oltreché laceranti sul piano dei propri equilibri interni e delle divisioni categoriali dei loro iscritti.

V'è, perciò, anche da chiedersi se l'aver accettato pedissequamente – o, come risulterebbe, l'aver sollecitato – la legislazione sui comparti, fosse frutto di miopia politica o di sconsiderato (e fallimentare) tatticismo contingente, ovvero inseguendo la (seducente) prospettiva di liberarsi dalla concorrenza (già divenuta preoccupante) del **sindacalismo autonomo** che sarebbe stato stroncato dall'introduzione di una micidiale soglia di sbarramento alla rappresentatività, a sua volta, strumento coercitivo per "aggruppamenti" di una miriade di sigle minori che ne avrebbero, anch'essi, conf-uso le rispettive identità, in alternativa alla loro estinzione.

Inutile dire, che, anche in questo caso, la L. 65/86 consentisse asetticamente di procedere all'inserimento della P.M. nel comparto degli Enti Locali, come attestato dall'art. 10, secondo comma, che, con riguardo alla indennità relativa allo svolgimento delle funzioni di cui all'art. 5, individua nella legge 29 marzo 1983, n. 93 la fonte normativa di riferimento della collocazione di comparto del personale della polizia locale. Né le cose sarebbero cambiate con successive integrazioni legislative, prime fra tutte, quelle dell'assemblaggio in un unico comparto del personale delle Regioni e degli EE.LL., stabilito dal D.P.R. del 3 marzo 1987, n. 68.

Da un punto di vista istituzionale, pertanto, va rilevato come l'entrata in vigore della L. 65/86 non avesse prodotto alcuna seria soluzione di continuità con il sistema accordi-decretazione presidenziale sfociato, poi, nella creazione dei comparti e che, conseguentemente, non avesse smosso di un millimetro l'assetto previgente della distribuzione delle categorie del pubblico impiego confluite nei comparti stessi.

Eppure, considerato che la normativa sulla P.M. aveva la forma della Legge Quadro, così come la L. 93/83, e che essa rappresentava **un'eccezione** nell'universo impiegatizio pubblico – dove una legislazione speciale, **ordinamentale** e, per di più, disciplinante funzioni essenziali, come quelle di polizia, direttamente delegate dallo Stato rappresentava una fattispecie del tutto particolare – avrebbe dovuto **inderogabilmente** darsi luogo a d effetti ben diversi, dall'istituzione di un comparto speciale o dell'inserimento, sin dall'inizio, della P.M. nei comparti ove già albergavano le Forze di Polizia.

Non solo: se si assume letteralmente l'art. 5 della L. 93/83, può osservarsi come, al quarto comma, sia contenuta la parola-chiave della istituzione dei comparti ed i presupposti stessi della omogeneizzazione.

Recita la disposizione: "*Il comparto comprende, nel rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite, i dipendenti di più settori della pubblica amministrazione, omogenei o **affini***".

Ora, se la lingua italiana ha dei suoi significati, la parola "affine", tolti i riferimenti di tipo parentale, indica comunemente una condizione di vicinanza, di comunanza e di **analogia**, e mai di identità.

Se ne ricava, dunque – essendovi fra i due termini la particella disgiuntiva "o" – che anche quando i settori da raggruppare non risultino perfettamente (e già) **omogenei** ("*elementi aventi la stessa natura e gli stessi caratteri*"), per integrare il disposto di legge siano sufficienti anche delle semplici somiglianze o similitudini.

Non è, allora, difficile constatare che, se fin dal varo della L. 65/86, la P.M. avesse ben poche analogie ed omogeneità con il personale civile delle Regioni e degli EE.LL., dopo la sua entrata in vigore tale dis-omogeneità e dis-affinità sono divenute abissali.

Se, poi, si citano tutte le pronunce giurisdizionali suaccennate e quelle di cui si dirà in prosieguo (es., la configurazione "militare" della P.L., l'ordinamento gerarchico, i poteri coercitivi, ecc.), la "forbice" delle differenze inter-categoriali si allarga a dismisura.

In realtà, la L. 65/86 ha tradito la sua medesima ragion d'essere di normativa speciale in materia di polizia (una sorta di autolesionismo) e, nel contempo, ha fossilizzato, entro un recinto senza uscite, ogni possibile evoluzione di status della odierna P.L., almeno fin quando vigerà l'assetto del 1986.

A livello generale, comunque, può osservarsi come il decennio di collaudo del sistema dei comparti avesse preparato il terreno alla seconda fase dello smantellamento del pubblico impiego.

E' opportuno, però, ricordare che lo stesso D.Lgs. 29/93 recava, nella parte finale del testo (art. 73, divenuto, nel successivo T.U.E.L., art. 70) due disposizioni concernenti, rispettivamente, la P.L. ("*personale disciplinato dalla legge 7 marzo 1986, n. 65*") ed i Segretari comunali, stabilendo **unicamente per entrambe tali categorie**, un regime di contrattazione (che si dirà, poi, "separata") munito di una sua, attuativa o fittizia, specialità della quale, non a caso, non veniva fornito alcun dato programmatico.

In proposito, qualcuno aveva "letto" tale discriminazione, segnatamente per quanto riguardava la prima categoria, come una sorta di formale rispettosità verso l'esistenza di una legge ordinaria (la L. 65/86) che non poteva restare totalmente ignorata e che, comunque, rappresentava un'eccezione a confronto della mancanza di eguali prerogative per le altre categorie di personale, statale o locale che fosse, mentre qualcun altro sosteneva trattarsi di un semplice "contentino" offerto alla P.L. a compensazione dall'averla estromessa dal novero dei privilegiati rimasti in regime di diritto pubblico.

Comunque sia, la conseguenza più logica di tale particolarità avrebbe dovuto consistere, all'atto della compartimentazione dei vari settori dell'ex-Pubblico Impiego, realizzata mediante accorpamenti, più o meno, omogenei, delle rispettive tipologie di competenze, nella istituzione **di un apposito Comparto autonomo** per la pur "strana coppia" della P.L. e dei Segretari, in applicazione letterale e conforme dello stesso "Decreto Amato".

Com'è noto, invece, non soltanto ciò non ebbe a verificarsi, ma, addirittura, i Segretari comunali – che non erano muniti di una propria legge dello Stato – riuscirono ad ottenere, tramite un D.P.R. riservato, un proprio mini-Comparto di contrattazione collettiva mascherato sotto la dizione di "Agenzia".

Le (soltanto) apparenti garanzie assicurate dall'art. 73 cit., si rivelarono, per contro, assolutamente illusorie o, meglio, frutto di un ennesimo inganno perpetrato nello stile del...dottor Sottile, per sbarrare la strada ad ogni ipotetica velleità di rivendicazioni della P.L., magari imbaldanzita dalle numerose sentenze favorevoli al riconoscimento di alcune sue prerogative di Forza di Polizia.

In questo clima di aspettative si inserisce, però, un fatto nuovo, rappresentato dalla “invenzione” del Comparto Sicurezza il quale, in assoluta controtendenza rispetto alla riduzione a poche unità del numero dei comparti esistenti ne crea uno in più.

Artefice e promoter il prof. Brunetta, vero Padre (da Ministro F.P.) della nuova entità (difesa, forze armate, ecc.) che assembla, per un milione e più di unità, civili, militari, amministrativi, medici, infermieri, portantini, pompieri e tanti altri “omogenei”!

In realtà, codesto nuovo comparto era stato fortemente voluto dal centrodestra, anche se la sinistra non aveva opposto alcuna incisiva obiezione, secondo i dettami, ormai ampiamente sperimentati, di una **trasversalità** di tipo consociativista ogni qual volta si ponga la questione-polizia/e e, soprattutto emergano possibili connessioni con il ruolo delle polizie locali.

Si giungeva, così, alla rapidissima promulgazione della L. 183/2010 che, all’art. 19, disegnava la fisionomia di tale Comparto nel quale – sarebbe finanche pleonastico il dirlo – restava, ancora una volta, ignorata la P.L. mentre vi rientravano Protezione Civile e VV.FF..

Questi ultimi, però, quasi subito, esprimevano il loro più netto rifiuto ad essere inseriti in un contesto che ritenevano incompatibile con le proprie funzioni (e tradizioni) sulla base della (non certamente peregrina) inaccettabilità dell’essere assimilati ad una forza o entità di polizia, magari, impiegabile anche in mansioni di ordine pubblico.

Ed a questa decisa presa di posizione non doveva, probabilmente, essere estranea la memoria dei fatti di Genova (G8) accaduti nel 2001, durante i quali alcuni contingenti di personale si erano trovati coinvolti in scontri e tumulti tra manifestanti e forze dell’ordine.

Non di meno, tuttavia, nel Decreto Monti, anche i VV.FF. manterranno le provvidenze riservate agli organismi ricompresi nel Comparto Sicurezza, pur distinti da questo e specificamente nominati (in grassetto!) accanto al personale di pubblico soccorso, anch’esso giubilato dal Governo Tecnico.

Quanto al prof. Brunetta – che, di lì a poco, sarà travolto dalla (prematura) caduta del governo Berlusconi – dovrebbe dedursi che, unitamente alle direttive di schieramento, ci avesse messo anche del suo, viste la veemenza e l’acredine censorie da lui manifestate contro i Vigili “fannulloni” in occasione dei fatti di Capodanno 2015 a Roma.

Il suaccennato Decreto “Salva-Italia” rappresenta, comunque, in ordine di tempo, l’ultima tappa del percorso intrapreso dal Legislatore dopo la promulgazione della L. 65/86, anche se già si profilano nuovi (e micidiali) provvedimenti – il Jobs Act e, in particolare, l’estensione all’ex-Pubblico Impiego delle norme e procedure di licenziamento (decreto Madia) replicate dal lavoro privato – che potrebbero investire anche (e soprattutto) la P.L., non dimenticando che proprio essa fu prescelta, quale emblema di assenteismo, ad “occasionare” il varo della controriforma renziana.

Riesaminato alla luce dei vari antefatti, e della estrema linearità di un processo di involuzione normativa ed istituzionale che, obiettivamente, **non ha paragoni nella storia del diritto italiano**, sia in termini di durata, sia per la tenacia riposta nell'abbattere, uno dopo l'altro, i pali e paletti su cui poggiava la Legge Quadro, si può ben sostenere come la soppressione della causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata nei confronti del personale della Polizia Locale altro non sia se non la logica e consequenziale conclusione di quello stesso processo.

Anzi, non è esagerato ipotizzare che, ove il Legislatore del 2011 avesse adottato una diversa impostazione giuridica, enucleando la P.L. dai destini (amarissimi!) dell'universo impiegatizio, statale e locale.

Egli avrebbe, in un colpo solo, contraddetto il lungo e oneroso lavoro dei suoi predecessori, a far data dal 1989/93 fino al 2010 ed oltre, provocando effetti incalcolabili sulla tenuta di un progetto e di un sistema di potere/i che, fino a quel momento, non avevano dimostrato la più piccola crepa.

Non solo: anche ammettendo, per assurdo, che Monti, o chi per lui, avesse avuto l'intendimento di salvaguardare la P.L. lasciandole, al minimo, anche soltanto l'istituto della causa di servizio, ciò avrebbe esposto (ed esporrebbe anche oggi, se qualcun altro tentasse l'"impresa") il Decreto ad immediata censura da parte della Corte costituzionale giacché, non appartenendo la medesima P.L. al Comparto Sicurezza, bensì a quello delle Regioni ed Enti Locali, si sarebbe verificata una pioggia di ricorsi contro quella che parebbe (e, purtroppo, sarebbe stata), una marchiana violazione del principio di eguaglianza stabilito dall'art. 3 Cost.!

Ne risulta, allora, anche sotto questo profilo, allo stato attuale della legislazione, che qualsivoglia sforzo, seppur lodevolissimo, di risolvere il problema con proposte di legge ed iniziative parlamentari favorevoli, ma incentrate su aspetti settoriali, alla P.L., sia votato al fallimento o, più probabilmente, resti vittima della consueta congiura del silenzio rivolta ad ogni iniziativa in tal senso.

3) Le ombre della L. 65/86

Durante gli ultimi 25 anni (!), nel contesto giuridico-normativo della Polizia Locale s'è assistito ad un altro fenomeno, egualmente privo di riscontri, a causa della sua particolarità, con quanto abitualmente si è verificato (e si verifica) per tutti gli altri settori e categorie dei dipendenti pubblici.

Infatti, e con una rigorosa puntualità cronologica, ad ogni passaggio del percorso controriformistico di cui sopra, hanno corrisposto una (o più) iniziative volte a ripristinare le regole preesistenti, attraverso la presentazione di altrettante proposte di legge, spesso limitate ad un solo articolo (riferito, magari, ad una sola frase o ad una sola parola),

tendenti unicamente alla abrogazione o, al limite, alla attenuazione degli effetti peggiorativi che i periodici interventi operati sul testo originario della L. 65/86 stavano provocando.

Ne è, quindi, risultata la formazione di un fronte che, apparentemente poteva sembrare conservatore – puntando sulla difesa dell'esistente – anche se, in realtà, la situazione si mostrava sufficientemente complessa da far ritenere che le vere posizioni conservatrici e reazionarie (di ben altro assetto istituzionale!) fossero quelle dei demolitori dello status e delle guarentigie della P.L.

Non di meno, questo rincorrere, per così lungo tempo e per una tanto variata serie di occasioni, le piroette del Legislatore, ha portato fatalmente ad una dispersione di energie e di possibilità, non riscuotendone, peraltro, alcuno fattivo risultato.

In questo senso, l'aver bloccato il varo dell'Istituzione può essere letto come un'eccezione, la cui interpretabilità chiama in causa due fattori essenziali: il primo, consistente nel confronto tra una delibera comunale ed una legge o, comunque, con una normativa di fonte ordinaria, munita di ben altra forza.

Il secondo (e forse il più grave), derivante dalla mancata attenzione, da parte della categoria e degli esperti (ovvero, addetti ai lavori) a quanto elaborato, in sede parlamentare, dalle Commissioni legislative di Camera e Senato **prima e durante** l'iter procedurale, cioè in quelle fasi in cui si sarebbe potuto intervenire a contrastare e, forse, ad emendare le "riforme" più dannose per la sopravvivenza stessa della P.L.

D'altronde, sia il Decreto Amato – che ebbe ben due versioni – sia i testi della legge Brunetta e del Decreto Monti, ecc., non sono nati all'improvviso ed in pochi secondi, conseguendovi che una costruttiva opera di verifica e, al limite, di contestazione e di vertenzialità, sul modello, recentissimo, delle mobilitazioni del personale insegnante avverso la (nuova) Carta della (Buona!) scuola del Governo Renzi/Giannini/Madia (somigliante in modo impressionante, all'omonima riforma Gentile in tema di Presidi!) non avrebbe consentito, quantomeno, che simili nequizie passassero tranquillamente sulla testa degli interessati (ed interessandi) senza alcuna resistenza.

Tuttavia, ad un approfondito riesame (esegetico) del processo involutivo che ha condotto la P.L. all'attuale degrado istituzionale, non può sfuggire la necessità di **problematizzare**, comunque, la stessa L. 65/86 o, in subordine, vari suoi aspetti, rilevandone non poche ambiguità che, anche alla rilettura critica dei lavori preparatori, lasciano trasparire la natura **compromissoria** di scelte erroneamente considerate "dirompenti" o, addirittura, rivoluzionarie.

E, ciò, soprattutto perché, partendo dallo svolgimento degli eventi successivi alla promulgazione, emerge il dato della sua **scarsissima capacità di assicurare la difesa dei diritti e degli status del personale o della categoria nel suo insieme**, rimasta incredibilmente esposta, anzi, **sovraesposta** alle offensive e, persino, alle rappresaglie

(v. la L. 127/97 cit.) di un sistema dichiaratamente avversativo della P.L. e, più in generale, delle potestà, libertà e, dei diritti delle **autonomie** locali.

Al riguardo, è opportuno riassumere i punti più nevralgici e, quindi, generatori di gravi sospetti, contenuti nelle disposizioni dell' "ordinamento" della P.L. che, a diverso titolo, hanno finito per essere utilizzati come compiacenti "varchi" attraverso i quali si sono insinuati i più devastanti meccanismi di "contaminazione" della previgente normativa:

a) **questioni di nomenclatura** – la medesima intitolazione di "polizia municipale" suscita perplessità perché sostanzialmente inattuale già a quell'epoca e, per di più, concettualmente impropria vista l'imminente assunzione di quella denominazione (i municipi) da parte delle (ex-) circoscrizioni. Inoltre, anche ammettendosi (con molte riserve) che tale locuzione fosse sinonimo di "comunale", non si riusciva egualmente a comprendere il motivo di non aver usato il termine "locale" posto che, già a quell'epoca, risultava essere ampiamente gettonato senza contare che, come s'è detto, la stessa Carta costituzionale lo avesse recepito ufficialmente all'art. 117.

Ora, è chiaro che la locuzione "municipale" possedesse una valenza riduttiva – perché rivolta esclusivamente all'Ente comunale, tant'è che nell'intero testo, la figura protagonista è il Sindaco, mentre né i Governatori (allora, Presidenti) regionali, né i Presidenti provinciali vi ricevevano la più fugace menzione.

Era, allora, evidente che un simile "privilegio" conferito al Comune ed al suo Capo, avesse (soprattutto) la sua ragion d'essere nella qualifica bivalente (o bifronte, che dir si voglia) assegnata a quest'ultimo che impersona, contemporaneamente, il ruolo di supremo organo politico-amministrativo e di Ufficiale del Governo, sottoposto ad un rapporto, piaccia o meno, di **subordinazione diretta** allo Stato ed al suo super-rappresentante periferico, ossia il Prefetto.

Ciò rileva, naturalmente, in forma esplicita per tutto quanto possa interessare questioni di ordine pubblico, incolumità e salute dei cittadini, ma è ovvio come la condizione di subalternità del Sindaco alle Autorità centrali ed al Prefetto, coinvolga integralmente le potestà attribuite a costui ben oltre, per quel che attiene alla P.L., il controllo dei requisiti del personale abilitato (o abilitando) alla qualifica di agente (ausiliario) di p.s. ed alla conseguenziale dotazione dell'arma da fuoco.

Per mero (ma fondamentale) inciso, dovrebbe osservarsi l'anacronismo (e l'incostituzionalità) di tale doppia qualità conservata per il Sindaco – che nuoce non poco ai principi di autonomia e ripartizione di competenze tra Stato ed EE.LL. che dovrebbero caratterizzare il sistema ispiratore dei Costituenti del '48 – ma non risulta che alcuna delle riforme, prima fra tutte, quella del Titolo V (2001) o del T.U.E.L., abbia mai, neppure ipotizzato, una qualsivoglia soluzione di tale problema.

In conclusione, dunque, la L. 65/86 accettava pedissequamente l'esistenza (e la persistenza) dello *statu quo ante*, latore dei **vincoli gerarchici Prefetto-Sindaco** che,

attraverso il disposto dell'art. 2 – *“Il Sindaco...impartisce le direttive, vigila sull'espletamento del servizio e adotta i provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti”*– poneva la P.L. alle (in)dirette dipendenze (ed ingerenze) degli organi statali.

E questo dato non era (o non doveva essere), propriamente l'obiettivo di una **Carta della P.L.** preconizzante la riforma delle Polizie in Italia modellata sugli orientamenti comunitari...!

b) **disparità funzionali e operative**: uno dei punti più nevralgici e controversi della L. 65/86 si individua in...una congiunzione (*“anche”*) contenuta al primo comma dell'art. 5 dove si enuncia, giustappunto, che *“il personale che svolge il servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche funzioni di p.g., ecc”*.

E' oltremodo importante prestare la massima attenzione a tale termine giacché, non soltanto risulta estremamente raro (e problematico) trovare in altre leggi di fonte ordinaria il rinvio al nulla o comunque, a qualcosa di indeterminato (ed innominato), ma proprio un così grave “buco” di senso, di significati e di formali riferimenti normativi può ben evidenziarsi come la causa principale di tutte le incertezze (e degli abusi) che hanno afflitto (e, ancor oggi, affliggono) l'identità istituzionale della P.L. dato che le già ricordate pronunce della Giustizia Amministrativa si erano fondate esclusivamente sulla natura, sulle tipologie e sulla rilevanza delle **funzioni** affidate alla P.L. medesima!

Ora, è noto in quale misura, l'intero fronte anti-localista abbia speculato, per decenni, su codesta congiunzione, arrogandosi il diritto (che nessuno gli aveva elargito) di interpretare (assiomaticamente, quanto apoditticamente) il “rinvio” ad altre ipotetiche funzioni **mai formalmente enunciate** (e ritrovabili) nell'intero testo della Legge Quadro, prima fra tutte, la famigerata “polizia amministrativa” assurta a cardine per negare il ruolo di vera polizia alla P.L..

Al riguardo, tuttavia, vanno formulate alcune precisazioni.

Intanto, come si osserva in alcune delle proposte di legge presentate, durante la IX Legislatura, alla Camera dei Deputati ed assegnati all'allora Commissione II – Affari della Presidenza del Consiglio – Affari Interni e di culto – Enti Pubblici On. Genova, n. 846, *“Istituzione e ordinamento dei corpi di polizia urbana”* e On. Felisetti, n. 336, *“Istituzione del Corpo della polizia municipale”*), si parlava, effettivamente, di “polizia amministrativa” collocata in posizione prioritaria, nei vari articoli, alle funzioni di p.g., p.s. e polizia stradale.

Non di meno, un'altra proposta (Aniasi e all., n. 576), all'art. 1 si incaricava di specificare che, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 616/1977 e, perciò del trasferimento ai comuni di funzioni già appartenenti allo Stato, a quelli sarebbe spettato l'esercizio di

funzioni (secondo altri, di compiti) di polizia amministrativa, **sanitaria, cimiteriale, veterinaria**, edilizia e commerciale.

Ora, diventava chiarissimo come si trattasse, per lo più, di attività non implicanti nessuna funzione di polizia in senso stretto, bensì di meri incombenzi comunali laddove i due unici settori di competenza preventiva e repressiva già espletati dalla P.L., in qualità di organo di polizia giudiziaria (edilizia e commercio) esulavano completamente dai compiti tipici delle amministrazioni locali (predisposizione ed approvazione dei P.R.G., concessione di licenze e autorizzazioni, ecc.) essendo direttamente connesse all'applicazione delle disposizioni del Codice penale e leggi complementari.

D'altra parte, per fare un banale esempio, la polizia mortuaria non è stata mai inserita tra i compiti istituzionali della P.L. e viene esercitata, esclusivamente, da personale inquadrato nei servizi comunali della (purtroppo!) **nettezza urbana**.

Idem, dicasi per la "polizia veterinaria" non confondibile con il controllo dei canili o mansioni di accalappiacani e qualora riguardasse le norme igieniche della vendita di animali, rientrerebbe nella sezione della polizia commerciale.

Asserire, allora, che la polizia amministrativa costituisca o costituisca la funzione fondamentale ed identitaria della P.L. rappresenta una (voluta e strumentale) assurdità, fermo restando, poi, che tale nozione è adottata dalla stessa Polizia di Stato essendovi, in ogni commissariato, l'ufficio o settore della polizia amministrativa (per licenze passaporti, ecc.), ma nessuno mai si sognerebbe di sostenere che quella sia la prerogativa principale di tale Corpo.

La verità, dunque, era (ed è) un'altra: in realtà, il D.P.R. 616/77 aveva trasferito ai Comuni (e non alla P.L.) una serie di "pesi morti" che gravavano sulle casse dello Stato e delle Amministrazioni centrali, con l'intento di accollarne la spesa agli EE.LL., mantenendo saldamente la previgente gestione di funzioni effettivamente rilevanti a cominciare proprio dalla potestà di polizia (autentica).

Dalla prospettiva dei destinatari di queste nuove materie, cioè, i Comuni, i suddetti trasferimenti si risolvevano in alcuni oneri complementari per i sindaci ma non inficiavano in alcun modo l'essenza delle funzioni di polizia, seppur ancora disciplinate dalla antica regolamentazione del 1907.

Con la L. 65/86, la "polizia amministrativa locale" era, praticamente scomparsa dal novero delle aree di attività riservate alla P.L., anche perché, vigendo la norma costituzionale dell'originario art. 117 ("*polizia locale urbana e rurale*" senza ulteriori aggiunte) adoperare la locuzione "amministrativa" in una legge ordinaria, avrebbe ben potuto suscitare dubbi di illegittimità.

E ciò, si sarebbe certamente accentuato qualora codesta locuzione fosse stata situata, addirittura, come la funzione primaria della P.L. nel testo dell'art. 5.

Tuttavia, la soluzione adottata dal Legislatore dell'86, oltre che un po' pilatesca, finiva per evidenziarsi alla stregua del rimedio che è peggiore del male, giacché introduceva un fattore di notevole incertezza giuridica, dando spazio alle più stravaganti (o strumentali) interpretazioni politiche, dottrinali e giurisprudenziali, ancora oggi non sopite e, anzi, aggravatesi a causa di quella ambivalenza identitaria da cui si è partiti nel tentare una "ricostruzione d'oggetto" della riforma ed alla quale, naturalmente, si ritorna.

Invero, qualche "illuminato" (e qualificato) commentatore della L. 65/86 – segnatamente nel periodo contiguo alla sua promulgazione – si era prodigato per smussare più di un angolo della spinosa questione delle funzioni.

Ad esempio, Francesco La Valle, nel suo fondamentale volume *"Il nuovo ordinamento della polizia municipale"* (pubblicato, nel 1988, dall'editrice riminese Maggioli), polemizzava aspramente con gli autori della circolare n. 3/87 ("esplicativa"!), emanata con (poco) encomiabile zelo dal Ministero dell'interno, addì 2 marzo 1987.

Tale atto – cui ne seguiranno molti altri, diretti a plasmare, cioè a stravolgere, la fisionomia istituzionale della P.L. secondo i dettami autoritativi (ed autoritari) del medesimo Dicastero – esordiva con la premessa di considerare (ossia, degradare) le funzioni sancite dall'art. 5 cit., come **accessorie**, seppur "*connesse alle attribuzioni istituzionali della polizia municipale*".

Ora, a prescindere della ravvisabilità, in tali affermazioni, di un palese **vizio di eccesso di potere** compiuto dagli estensori ministeriali del testo che finiva per alterare, se non per sovvertire, la volontà del Legislatore circa gli obiettivi della riforma, la circolare creava un ennesimo vuoto normativo giacché, ammesso e non concesso, che le tre funzioni fondamentali ascritte alla P.L. fossero state effettivamente aggiuntive...a qualche altra cosa, quest'ultima non era, né enunciata, né identificata.

In pratica, la suddetta circolare, nell'intento di sminuire la rilevanza della titolarità (delegata) di compiti ai Corpi e servizi di P.L., riportava quest'ultima nell'alveo della polizia amministrativa, come lo stesso La Valle, pur criticandone l'"**incongruenza**", era costretto a riconoscere. Inoltre, sempre il medesimo Autore – anche se perseguiva lo scopo di difendere le prerogative della P.L. – incorreva in una grave topica, asserendo che la L. 65/86 aveva conferito al Comune (sic!) la qualità normativa di "autorità di pubblica sicurezza" avente a suo "capo"...il Sindaco.

A rinforzo, poi, di codesta teoria, La Valle concludeva (op. cit., pag. 337) con l'affermare la sussistenza del duplice ruolo di Costui "*come capo della polizia del Comune e come autorità statale di pubblica sicurezza*" alimentando, così, la pericolosissima commistione tra l'art. 2, L. 65/86 e l'art. 54 del t.u.l.c.p. (r.d. 383/1934), attualmente, T.U.E.L. (con qualche rimaneggiamento) che era stata diligentemente evitata nella redazione della versione definitiva della Legge Quadro.

Il tutto, dopo un acceso dibattito in sede di Commissione parlamentare, dove era stata ribadita la necessità di tenere separata la P.L. dalla gestione verticistica delle altre strutture comunali.

Tant'è che, propriamente sul (delicatissimo) tema del rapporto, non-gerarchico intercorrente tra Sindaco e Comandante (del Corpo, ma da intendere anche estensibile al Responsabile del servizio), il Legislatore aveva assunto una linea molto netta prescrivendo che il primo "impartisce **direttive**" e non "ordini" ed adottando, così, una locuzione che, lessicalmente e giuridicamente, testimoniava di una minore forza impositiva dei provvedimenti emanati dal primo nei confronti del secondo.

Fermo restando, comunque, che l'autonomia del Comandante debba essere ulteriormente sviluppata, in quanto garante dell'autonomia della stessa P.L., occorre constatare come, al di là di alcuni casi-limite, **il modello del Sindaco Capo della Polizia Locale** non abbia trovato molti seguaci, sia per il disvalore sociale tributato alla figura del Sindaco-Sceriffo, sia in ragione della diversità delle fonti di legge distributive dei rispettivi (e separati) poteri e funzioni in materia di pubblica sicurezza e pubblica incolumità.

Non solo: codesta separazione costituisce, a sua volta, la garanzia della **imparzialità operativa** della P.L. giacché ove, per mera ipotesi, il Sindaco assumesse la carica di capo della p.g., ciò comprimerebbe ogni (dovuta) **attività d'iniziativa** delle indagini ovvero, **di ogni tipo di indagini** ivi comprese quelle concernenti la struttura e la dirigenza comunali! Mafia Capitale docet...!

Ma, a ben vedere, gli equivoci maturati attorno al Sindaco Comandante hanno un altro risvolto che, non soltanto ripropone la questione delle funzioni e, in particolar modo, della priorità, o meno, di quella inerente la polizia amministrativa (locale), ma agevola la comprensione dei motivi (o, meglio, dei **moventi**) della lunga, quanto martellante, insistenza su tale argomento.

Giova, infatti, osservare che, privati di una **direzione diretta** della P.L., segnatamente per quel che attiene specificamente alle attività di polizia in senso stretto, i Sindaci – e, in nome dei propri iscritti e sodali, l'ANCI – tendono a recuperarne la sostanza attraverso l'enfaticizzazione di un'area sulla quale essi continuano a detenere un'egemonia pressoché assoluta.⁴

⁴ Un esempio recente di queste tendenze, si ravvisa nelle "integrazioni" apportate al prefato art. 54 del T.U.E.L. che, nella sua versione attuale del comma 2, prevede che "Il Sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ed assicura anche la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'Interno – Autorità nazionale di pubblica sicurezza. È ovvio che, con questa disposizione si è inteso saldare la L. 65/86 alla normativa inerente poteri, doveri e prerogative dei sindaci, a cominciare proprio dalla sua subalternità di ufficiale di governo, si sancirebbe, così la sottoposizione della P.L. in via permanente e sistematica alle direttive dei Prefetti, Questori, Colonnelli e generali dei Corpi militari con la mediazione dei compiacenti vertici delle amministrazioni locali. Tant'è che, mentre l'art. 3 della L. 65/86 usava il termine "collaborazione" qui si parla di cooperazione tra P.L. e

E ciò rappresenta un'ovvietà ove si consideri – come sottolineava appassionatamente (!) Bassanini nella presentazione introduttiva al suo terzo capolavoro (il D.Lgs. 112/98 e L. 59/98) – che la polizia amministrativa non è vera polizia, bensì la sommatoria delle varie materie di amministrazione attiva, che sono, ovviamente, di prerogativa del Capo del Comune e suoi Assessori.

Per dirla più semplicemente: la supremazia del Sindaco sulla P.L., uscita dalla porta (della L. 65/86) tentava (e tenta) di rientrare dalla finestra delle "Bassanini ter" e, soprattutto, dalla miriade di proposte di legge ben presenti anche nella vigente Legislatura, malgrado le sonore batoste subite dalla più famosa accoppiata, Barbolini-Saia, bocciata, addirittura, dallo stesso Ministero dell'Interno, perché troppo infarcita di strane figure di ausiliari, e da quanti vi riscontravano la presenza di tutto e di più, salvo la P.L. e, soprattutto, norme migliorative della sua condizione.

A livello interpretativo, comunque, rilevato che, qualora il Legislatore avesse realmente inteso alludere alla (sola) polizia amministrativa locale racchiudendola, ossia, celandola nella predetta congiunzione "*anche*", avrebbe dovuto indicare, formalmente e precisamente, le fonti normative di riferimento, prima fra tutte, il D.P.R. 616/77, come fa, del resto, richiamando l'art. 220 (ora, 57) dell'allora Codice di procedura penale, e certe disposizioni di natura indennitaria.

L'aver omesso ogni richiamo o rinvio, alle già da tempo, vigenti (nove anni) norme in materia di trasferimenti di funzioni Stato-Comuni, ha indotto, quindi, qualche autore (e lo stesso La Valle) ad individuare in altre due competenze (e qualità) della P.L. – la funzione di **vigilanza** e la qualifica di organo della **Forza Pubblica** – il più autentico contenuto, seppur rimasto innominato, del vuoto previsionale di cui al primo comma dell'art. 5 cit.

Su questo punto, La Valle, richiamando la medesima denominazione di "**Vigili Urbani**" (notoriamente derivato dall'etimo latino, seppur riferito, nell'ordinamento romano ai vigili del fuoco), pone l'attività/funzione della vigilanza al centro delle altre prerogative degli organi operativi della P.L. attribuendovi, addirittura, il ruolo di cardine sul quale ruotano le tre tipologie di competenze enunciate dalla Legge Quadro.

In verità, l'assioma di La Valle, se può dimostrarsi utile a colmare le lacune dell'"*anche*", si rivela, però problematico allorché divenga un doppione della funzione di p.s. finendo con l'incidere **riduttivamente** sulla natura giuridico-istituzionale (anche sotto il profilo indennitario!) di quest'ultima, già gravata dei limiti della sua "ausiliarità", per quanto riguarda l'ordinamento della polizia locale, come si vedrà nel successivo paragrafo.

Più semplice, invece, sembrerebbe l'attribuzione formale della funzione di Forza Pubblica alla P.L., quantomeno in via teorica, non riscontrandosi, a tutt'oggi, un solo scritto o una

Polizie statali, alludendo a forme ben più strette e durature di dipendenze della prima dalle seconde. Non di meno, tale norma è palesemente incostituzionale violando i principi di autonomia fissati dall'art. 5 della Carta.

qualsivoglia pronuncia della dottrina giuspubblicistica dove si contesti, si escluda o si ridimensioni l'effettiva sussistenza di una simile qualità istituzionale per cui non vi sarebbe alcun ostacolo in tal senso.

Questa tacita concordia è però, più apparente che reale poiché, al contrario, il riconoscimento della suddetta funzione in capo alla P.L. costituisce **il più acuto e devastante elemento di contraddizione con tutto ciò che si è detto e fatto** per "amministrativizzarne" il ruolo e l'identità attraverso quella "lunga marcia attraverso le istituzioni" che ancora sembra non essere pervenuta al suo traguardo definitivo.

Anzi, nel periodo intercorso tra la spending review di Monti ed i codicilli al Jobs Act Renzi-Madia, si inasprisce viepiù la discrasia tra la casacca impiegatizia della P.L. e la forma di un Corpo **armato** di Forza Pubblica che, già da solo, evoca scenari operativi ed organizzativi ben diversi dalla polizia cimiteriale o ittica e lacuale o veterinaria.

E si tratta di un divario talmente profondo da rendere praticamente impossibile anche la più ipotetica (ed ipocrita) armonizzazione fra i due contesti.

Ciò conferma, tra l'altro, l'entità della frode perpetrata con l'estromissione della P.L. dall'elenco di cui all'art. 16 della L. 121/81, a sua volta, rivelantesi **assolutamente illegittima** dato che la fonte attribuzionale della qualità di Forza Pubblica alle "guardie delle province e dei comuni" (r.d. 31 agosto 1907, n. 690) era talmente radicata da essere riportata, pur con apparente passatismo, nella denominazione che designava gli agenti locali (8 anni dopo la 121/81) all'art. 57, secondo comma, del nuovo C.p.p.

D'altronde, se per certi versi, **l'identità** delle funzioni di polizia tra organismi statali e locali era stata affermata esplicitamente dal G.A. con sentenze passate in giudicato, a maggior ragione, dall'altra, l'appartenenza di entrambe le categorie ad un **contesto istituzionale comune** rivelava (e rivela) l'esistenza di una schizofrenia legislativa di proporzioni gigantesche.

La questione della P.L. come Forza Pubblica (armata), dopo aver subito una tacitazione ultratrentennale, è tornata prepotentemente (è il caso di dire!) alla ribalta, a seguito di varie pronunce della Cassazione riguardanti specificamente il personale della P.L.

L'occasione è stata offerta dalla contestazione ad alcuni operatori di aver violato il disposto dell'art. 329 del Codice penale ("*Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un agente della forza pubblica*") e dalle successive vicende processuali, poi, al vaglio della Suprema Corte.

In particolare, la Cassazione, in due distinte pronunce, emanate a tre anni di distanza l'una dall'altra (Cassaz. pen., Sez. VI, sent. del 13 ottobre 2005, dep. 13.2.06, n. 5393; id. sent. del 28 settembre 2009, n. 38119), si è occupata della posizione di alcuni agenti della P.L. che si erano rifiutati di ottemperare alle disposizioni di servizio impartite da superiori (comandante) del Corpo di appartenenza.

Esaminati gli atti del primo e secondo grado di giudizio, che si erano conclusi univocamente con la condanna degli imputati, la Corte (sent. 5393/06) stabiliva, così, che: *"Tra i soggetti attivi del reato di cui all'art. 329 c.p. commesso da un militare o da un agente della forza pubblica sono da ricomprendere **quali agenti della forza pubblica anche gli appartenenti alla polizia municipale**"*.

Per chiarezza, va premesso che il reato p. ep. dall'art. 329 succitato, possiede una valenza decisamente singolare essendo uno dei pochi delitti tipicamente militari (art. 246, C.p.m.p.) che hanno un gemello in un Codice destinato essenzialmente ai civili, immettendovi un fattore di **militarietà** piuttosto insolito – e, per questo, assai rilevante – rispetto alle correnti maggioritarie promotrici delle riforme delle Forze dell'ordine e della stessa abolizione della leva obbligatoria, per non parlare ancora della maxi-operazione della privatizzazione del Pubblico Impiego.

Per converso, va osservato come l'orientamento seguito (e consolidato) dal Supremo Collegio si trovi in perfetta sintonia con l'altrettanto costante indirizzo del Consiglio di Stato il quale, nei termini dianzi riferiti, non pone alcuna riserva nell'accostare la P.L. ai Corpi militari andando, persino, oltre la (più limitata e meno compromettente sul piano concettuale) comparazione con gli organismi delle Polizie, ancorché ad ordinamento civile.

Non solo: codesto "andare oltre" espresso uniformemente dalle Magistrature, penali ed amministrative, di legittimità, parrebbe sfidare, addirittura, il rischio di una pesante contraddizione giacché condurrebbe (riaprendola) alla questione della natura giuridica dei Corpi cc.dd. "militarizzati" che costituiva lo status normativo-istituzionale della P.L. così come confezionata dall'ordinamento fascista e così rimasta in auge fino alla L. 65/86 che segna la scomparsa – seppur parziale o molto dilazionata nel tempo a seconda dei vari Comuni italiani – dei gradi militari pedissequamente tratti dalla (plurisecolare) strutturazione gerarchica di tutte le Forze Armate.

Ma la contraddizione è solo apparente: la Cassazione, infatti, già ben prima delle specifiche pronunce riguardanti gli operatori della P.L., aveva precisato che la qualificazione di Forza Pubblica *"ricomprende tutti quegli organismi pubblici **non militarizzati i cui dipendenti**" (senza distinzioni, rispetto all'Ente di appartenenza! ndr.) "sono investiti di potestà di coercizione diretta su persone e cose ai fini della **tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica...**"*.

La pronuncia in esame veniva emessa (guarda le coincidenze!) nel 1986 (Sez. 6, ud. 5 dicembre; pubb. 7 aprile 1987, n. 4259) e, formalmente, atteneva alla Polizia di Stato, smilitarizzata nel 1981 ed egualmente confermata nel ruolo e nella funzione di Forza Pubblica in base alla facile constatazione che il disposto dell'art. 329 C.p. contempla separatamente i due status proiettando, in tal modo ed in egual misura di quanto previsto per il personale militare, su ogni struttura che sia munita di quella funzione,

ancorché non (o non più) militarizzata come la Polizia penitenziaria, il Corpo Forestale dello Stato (prima della sua estinzione), ecc.

Quali sono, dunque, i presupposti ed i requisiti affinché una entità organizzativa che espleta attività di polizia possa riconoscersi come Forza Pubblica?

Il primo criterio è quello formale, ovvero l'essere ricompresa nel novero delle categorie di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria indicate al primo e secondo comma dell'art. 57 C.p.p.

Ecco, tuttavia, sorgere un problema interpretativo.

Infatti, diversamente dagli altri Corpi di polizia, all'interno del primo comma non sono menzionati gli ufficiali (coordinatori e comandanti) della P.L. che resta rappresentata (almeno sotto il profilo letterale) soltanto dalla classe degli agenti (secondo comma) con la denominazione di "guardie delle province e dei comuni" di cui s'è già detto.

Ma v'è di più. La stessa L. 65/86 che avrebbe avuto piena facoltà di istituire la categoria degli ufficiali della P.L. collocandoli nella loro sede "naturale" **del primo comma** dell'art. 221 (ora 57) accanto a tutte le altre tipologie degli alti gradi presenti nelle polizie statali, si limitava a spedirli nel calderone di una indefinita ed innominata congerie delle più strane e atipiche figure (responsabili sanitari, funzionari degli uffici pesi e misure, guardiani di musei, ecc. ecc.) accomunate, al **terzo comma**, dalla seguente proposizione: "*Sono **altresì** ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni, **le persone** (sic!) **alle quali la legge e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55**".*

Fortunatamente, nel corso del tempo, la solita Cassazione ha provveduto a sventare l'ennesima baggianata riduzionista delle funzioni della P.L. riconoscendo la piena titolarità di ufficiali di p.g. (coordinatori, ispettori, comandanti e responsabili del servizio), rompendo i recinti delle "rispettive attribuzioni" e sancendo la competenza integrale di costoro nel sistema della legge penale, codicistica, speciale, complementare ed eccezionale che potesse essere.

E, ciò, fin dai primi anni '90 del secolo scorso.

Tuttavia, anche in questo caso, la L.65/86 rivelava altre ambiguità aprendo ed amplificando il più ampio quesito sui motivi della mancata adozione delle qualifiche già da un quinquennio in uso dalla riformata PolStato, scegliendo una risicatissima pianta gerarchica (di soli tre "gradi" di cui il secondo sembrava più adeguato alla gestione di un ufficio postale che a contrassegnare il ruolo degli ufficiali di un corpo di polizia!⁵ e provocando, in breve, una situazione caotica di livelli, profili professionali, titoli pseudo tecnici (come lo "specialista di vigilanza urbana") i D1, D2, D3, C4, ecc., con i quali si

⁵ Ci si riferisce agli "addetti" (sic!) al coordinamento e al controllo (ispettori?) ai quali si aggiungerà la qualifica (informale) di "istruttori", anch'essa di problematica identificazione categoriale.

tentava di ottenere una scansione più articolata delle qualifiche imprigionate nella triade dell'art. 7.

Tant'è che, anche per ragioni di immagine e di prestigio, se molti Corpi conservavano le vecchie nomenclature (brigadiere, maresciallo, tenente, capitano e, ad esempio a Roma, generale, carica rivestita dal compianto Tobia, ucciso da un folle), in altri Comuni si pretendeva di acquisire *sic et simpliciter*, con Delibere di Giunta, le denominazioni invalse con la L. 121/81 incorrendo in immediate censure di Prefetti e funzionari degli Interni.

Superato l'argomento **formale**, ossia la identificazione degli ufficiali ed agenti di p.g. – ufficiali ed agenti della Forza Pubblica – la Suprema Corte, aveva ravvisato in due requisiti **sostanziali** gli indici necessari per l'appartenenza ad essa, ovvero la sussistenza di un ordinamento gerarchico e la preesistenza di poteri, giustappunto, di **coercizione** esercitati ed esercitabili **materialmente** nei confronti di terzi.

Invero, queste affermazioni erano tutt'altro che un'ovvietà giacché supportavano l'importante distinzione tra **attività d'ufficio** ed **attività d'istituto** – seppur svolte da personale inquadrato nella medesima struttura – con la quale si attribuiva soltanto alle seconde le qualificazioni di funzioni di forza pubblica.

Orbene, la rilevanza di codesto discrimine non emergeva tanto nel concentrare le relative prerogative e potestà in capo al personale realmente operativo, quanto nel presupporre la legittima coesistenza di due ambiti lavorativi e funzionali, laddove l'obiettivo perseguito dai personaggi e dalle correnti riduzionistico-burocratiche era quello di estendere **indiscriminatamente** a tutta la P.L. il primato, normativo ed istituzionale della polizia amministrativa locale, rispetto ad attività di vera polizia quali gli interventi di forza pubblica.

Va da sé, poi, che le pronunce della Cassazione avessero anche ulteriori implicazioni: la prima, era certamente quella della piena autonomia della P.L.-Forza Pubblica **anche** in operazioni condotte in collaborazione (cioè, co-dipendenza!) con le altre forze di polizia, non risultando tale funzione gravata dai limiti della **ausiliarità** caratterizzante, invece, l'esercizio dell'attività di p.s. e, sempre diversamente da quest'ultima, la P.L. ha gli **ufficiali** di F.P. mentre, com'è noto, non possiede gli **ufficiali** di pubblica sicurezza.

E, a tal proposito, come potrà constatarsi tra breve, va doverosamente anticipato che i principi statuiti dalle (omogenee) decisioni del Supremo Collegio non limitano la loro sfera di interesse alla sola, seppur fondamentale, funzione di Forza Pubblica, ma incidono anche e soprattutto, **proprio sulla funzione di P.S.**, favorendo la costruzione di **un paradigma interpretativo assolutamente difforme** da quello della "scuole di pensiero" che allignavano all'interno della Commissioni parlamentari, producendo alcune delle peggiori assurdità travasate nel testo della L. 65/86.

Quanto, infine ai profili penalistici del dovere di obbedienza e della sua violazione da parte di agenti della Forza Pubblica, è ormai chiaro che tale questione non fosse ristretta

a sporadici casi singoli ed isolati e, quindi, idonei a suscitare l'attenzione soltanto di pochi specialisti giuridici, bensì coinvolgesse gran parte dell'intera componente identitaria delle funzioni della P.L.

Ciò doveva, infatti, emergere nel corso e nel seguito dei cc.dd. "fatti di Capodanno" giacché, dopo una serie di scomposte e, spesso, spropositate prese di posizione da parte di varie Autorità statali, sul presunto (e mai dimostrato) assenteismo di massa dei dipendenti, la Procura della Repubblica di Roma ha richiesto il rinvio a giudizio di quasi venti vigili per il reato di "*Interruzione di un ufficio e servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità*" (art. 340 C.p.) – relativamente alla astensione dolosa dal lavoro – e per quello di "*Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica*" (art. 329 C.p.), in relazione al disattendimento della **richiesta** rivolta loro dal Comandante (denunciante!) di rendersi reperibili per quella notte.

4) segue. **I compromessi sulla funzione di p.s. e i loro esiziali effetti**

Con ogni probabilità (o per motivi rimasti ignoti) gli artefici della ciclopica operazione di montaggio e di pubblicizzazione, a livello planetario, dello scandalo dei Vigili Fannulloni, non avevano messo in conto come, tra gli effetti collaterali di cotali e cotanti riflettori accesi sulla Polizia Locale (romana ma facilmente coinvolgente tutto il territorio nazionale), avrebbe potuto determinarsi la (ri-) scoperta di una tematica che era stata così accuratamente velata dalla bagarre delle riforme, controriforme e strepiti parlamentari scatenata attorno e contro la medesima P.L.

Ma v'era anche di peggio (per loro): infatti l'avvio di un'indagine giudiziaria e, ancor più, un rinvio a giudizio o altra procedura alternativa – dal rito abbreviato o immediato al patteggiamento sulla pena o, non in ultimo, alla emanazione del **decreto penale di condanna** – la denuncia presentata, contemporaneamente ed "in blocco", contro un numero piuttosto cospicuo di agenti (e con vasta risonanza sociologica), offre (finalmente!) l'occasione di sottoporre al giudizio della Consulta, mediante la procedura incidentale di cui all'art. 23, L. 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale inerente il mancato inserimento della P.L. nell'elenco delle Forze di Polizia ex art. 16, L. 121/81.

In buona sostanza, la Corte verrebbe, così, chiamata a dipanare l'ormai ancestrale quesito, fonte primaria di tutte le vicende, legislative, contrattuali, economiche e di status successive e consequenziali a quella originaria omissione, ovvero l'equiparazione **integrale** delle polizie locali a quelle statali.

In diverso avviso, dovrebbe proclamarsi l'assoluta incompatibilità tra la titolarità di Corpo della Forza Pubblica della P.L. (con tutti gli annessi doveri, obblighi e oneri, oltretutto poteri) ed il suo misconoscimento come Corpo di polizia.

La Corte costituzionale, quindi, potrebbe emettere una pronuncia additiva per indurre il Legislatore a provvedere e, in merito, oppure sentenziare la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 329 C.p. laddove non preveda una **specificata esclusione di applicabilità** al personale della P.L., determinando, per l'effetto, l'assoluzione dei Vigili attualmente imputati di disobbedienza a superiore gerarchico, con la formula "*perché il fatto non costituisce reato*" ai sensi dell'art. 530, primo comma, C.p.p.

Tuttavia, se, grazie ad eventi "accidentali" come quelli descritti, inizia a intravedersi qualche ipotesi di lavoro circa la necessità di riequilibrare i fin troppi dislivelli di stato giuridico ed istituzionale inflitti alla P.L. utilizzando la "via larga" della nozione di Forza Pubblica, l'altro nodo, strettissimo e mai sciolto, attiene, ovviamente alla funzione di pubblica sicurezza ed al modello subalterno imposto dagli estensori della Legge Quadro.

In proposito, vanno ricordati due dati essenziali: il primo, riguarda la previgente disposizione, contenuta nella L. 590/1907 agli artt. 17 e 18, per la quale l'intera (ed assai ampia) "platea" delle categorie (guardie comunali, provinciali e campestri comprese) ivi menzionate posseggono la qualifica di agenti di pubblica sicurezza senza alcuna (e discriminatoria) limitazione, lessicale come funzionale.

Il che equivale a dire come l'aver introdotto nell'ordinamento giuridico il concetto di "*ausiliarità*" è una invenzione esclusiva quanto abusiva della L. 65/86.

Del resto, negli articolati delle varie proposte di legge, poi confluite nel definitivo Testo Unificato, non mancavano orientamenti contrastanti come, ad esempio, quello esternato dalla "proposta Balestracci e all." (*Istituzione e ordinamento dei Corpi di polizia municipale*), n. 475, che al (suo) art. 6, non soltanto stabiliva la qualifica piena di p.s. ma ne riportava la fonte primigenia, cioè proprio la L. 690/1907, all'evidente scopo di ribadire e rinforzarne la legittimità.

Il secondo dato ineriva, invece, la feroce (e un po' farsesca) disputa sulla ammissione, per il personale della P.L., della famosa **indennità di pubblica sicurezza**, cavillandosi sulla necessità di ridurla all'80% rispetto a quella percepita dalla Polizia di Stato, e, naturalmente, limitandola alla sola aliquota di personale che svolgesse in modo concreto e continuativo, le funzioni di cui all'art. 5.

Il motivo prevalente, espresso nel dibattito in Commissione era il bisogno di evitare eccessive (o che paressero tali) vicinanze alle polizie statali, riproponendosi più volte l'esigenza di non creare una quarta polizia (i vigili) sorvolando sul fatto che quelle esistenti fossero già cinque e che, comunque, la logica di fondo della riforma della P.L. risiedesse nell'anticipare la (utopica!) ristrutturazione dell'intera "geografia" dei Corpi ed organismi preesistenti, nella prospettiva di ridurre quelli statali ad uno solo o, al

massimo due, affidando alla capillare attività dei corpi locali il controllo e la gestione del territorio.

Ne conseguiva, quindi, che la salvezza dello Stato paresse dipendere da quel 20%, in più o in meno, dell'indennità di pubblica sicurezza per cui, alla fine, si optava per sostituirla con "indennità di istituto", "indennità speciale" o "indennità di vigilanza", mostrando la stessa demenzialità del coniare e usare la dizione "sicurezza pubblica" o "sicurezza urbana" (lasciando intendere la sussistenza della sicurezza extraurbana!), o altre amenità, pur di non adottare, per la P.L., la terminologia più ovvia e scontata di pubblica sicurezza.

In realtà, la disputa sui nomi e sulle aliquote era del tutto ultronea giacché la fonte di riferimento della medesima indennità era stata già identificata (ovviamente!) nel combinato-disposto dell'art. 26, quarto comma, D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 e delle norme procedurali fissate dalla L. 83/93 di cui s'è già parlato a proposito della istituzione dei comparti.

La pietra dello scandalo, dunque, era soltanto il richiamo all'art. 43, terzo comma, della L. 121/81 (ordinamento della Polizia di Stato), esclusivamente attinente alla misura (ed eventuali incrementi) della indennità di p.s. che fungeva, in pratica, da aliquota comparativa (cioè, contabile), senza alcuna ulteriore implicazione, visto che la legislazione vigente aveva, già da tre anni, incapsulato la P.M. nel comparto Regioni ed EE.LL., esorcizzando qualunque pericolo di contaminazioni o deroghe, esplicite o implicite, alla ferrea ed immutabile allocazione dei settori nei rispettivi raggruppamenti. Il rischio di colpi di mano istituzionali era, perciò, quantomeno sul piano giuridico, inferiore allo zero.

È vero, invece, che, all'interno della II Commissione Interni, si fossero levate voci favorevoli alla "Attribuzione ai dipendenti dei Corpi di polizia municipale della **indennità speciale di pubblica sicurezza** di cui alla legge 23 dicembre 1970, n. 1054" come definita dalla Proposta di Legge n. 304, presentata il 9 agosto 1983, a firma dell'on. Franchi e di altri 43 deputati del gruppo MSI-DN che, evidentemente, avevano allarmato il (folto) gruppo) degli avversari di codesti conferimenti.⁶

Il testo della Proposta n. 304, sintetico al punto da compendiarsi in un Articolo Unico, comunque era particolarmente interessante e vale la pena di riportarlo integralmente: "La legge 23 dicembre 1970, n. 1054, che concede **l'indennità speciale di pubblica sicurezza** alle forze di polizia e al personale civile dell'amministrazione penitenziaria si applica anche agli appartenenti ai Corpi di polizia municipale, riconosciuti agenti di

⁶ In pratica, per tentare una via diversa per offrire alla P.L. quel minimo di garanzie indennitarie, si reclamava l'applicazione di un'altra, seppur egualmente valida fonte giuridica, ossia la L. 1051/70 anziché la L. 121/81.

pubblica sicurezza con decreto prefettizio, per tutti i compiti di istituto dai medesimi espletati".

Dal che, si ricavano tre fattori essenziali:

- a) alla P.M. veniva riconosciuta (lett. "concessa") la famosa indennità di p.s. chiamata con il suo nome e riportata ad una fonte di legge di portata generale a tutte le categorie che si trovassero a svolgere quelle mansioni;
- b) la qualifica fungente da presupposto a tale indennità risultava piena e non ausiliaria;
- c) pur sussistendo il vincolo tra qualifica (di p.s.) e indennità (di p.s.), quest'ultima riguardava l'esercizio di "*tutti i compiti di istituto*" per cui, anche se l'operatore svolgeva continuativamente o meno, attività di p.g., di polizia stradale, ecc., ne avrebbe avuto egualmente diritto, purché munito del provvedimento prefettizio.

Viè da aggiungere che la suddetta Proposta riportava, nella relazione introduttiva, un'ampia casistica di vigili caduti uccisi o feriti a seguito di azioni delittuose o terroristiche di cui erano rimasti vittime ed occorre sottolineare come un simile (e commovente) gesto – una sorta di isola in un oceano di indifferenza e di ostilità – mai venne compiuto da alcuno, in precedenza, segnatamente in atti parlamentari, e men che mai si sarebbe ripetuto nei decenni a venire!

Naturalmente, per la storia, la Proposta Franchi e all., non ebbe seguito, stante, non in ultimo, la posizione marcatamente minoritaria dello schieramento di provenienza (annoverante anche un Fini, convertitosi, poi, ad un acceso anti-federalismo ed anti-regionalismo), a quel tempo, impossibilitato ad eventuali alleanze con altri gruppi o singoli parlamentari dell'arco costituzionale.

I resoconti dei dibattiti finali in Commissione si risolvevano, così, in rinnovati berciamenti sostanzialmente ripetitivi e poveri di senso, più di facciata che contenutistici.

Per contro, un simile travaglio ideo-linguistico avrà, poi, breve durata poiché l'indennità (ridotta) sarà presto spazzata via dal "giustiziere" Amato provocando, anche in questo caso, una sequela di disastri dato che, privata di una previsione e di una disciplina di legge ordinaria, la materia indennitaria si polverizzerà in innumerevoli tipologie (ed importi!) stabiliti dai singoli Comuni (malgrado qualche paletto dei CCNL) e "modulati" sui loro bilanci.

Disastri indennitari, peraltro, complementari alle parallele vicissitudini della ausiliarità di p.s., a cominciare proprio dalla discrepanza tra "funzione" e "qualifica" poiché non si saprà mai se quella aggettivazione riguardasse solo la prima (ed il suo espletamento) o la persona del suo titolare; più in breve: doveva considerarsi ausiliaria la funzione e piena la qualifica dell'agente di p.s. o piena la funzione e ausiliario l'agente? Non si saprà mai!

In entrambi i casi, si sfiora l'assurdo giuridico così come insensata appare una delle caratteristiche più vistose di tale impostazione, ravvisabile nella attribuzione della qualità di **ausiliari di p.s. a dirigenti e funzionari ed allo stesso Comandante del**

Corpo mentre costoro sono muniti – contestualmente – delle qualifiche di ufficiali di p.g. e della Forza Pubblica!

Infatti, l'assetto stabilito dalla L. 65/86 – che, ovviamente non prevede la figura **dell'ufficiale di p.s.**, porta ad instaurare situazioni di **completa subalternità**, ad esempio, del personale gerarchicamente superiore o, addirittura apicale, nei confronti, persino, dei sottufficiali, civili e militari, degli altri Corpi di polizia purché muniti della qualifica di ufficiale di p.s. (marescialli, ispettori, ecc.).

D'altra parte, che sussista e sia insito nel medesimo concetto di ausiliarietà codesto tipo di subordinazione inter-organica (ovvero, tra corpi statali e locali) emerge dal significato etimologico del termine: "ausiliario" equivale ad "aiutante" e non è certo difficile comprendere **come e di chi**.

E, comunque, che l'idea e la progettualità prevalenti nel "pensiero" degli illustri Padri della Legge Quadro, assieme all'esigenza (anch'essa prioritaria) di impedire "fughe in avanti" delle Regioni e delle polizie regionali, testimoniata ampiamente dal conferire a quest'ultima una serie di compiti marginali, se non ridicoli, ove si paragonino con quelli esercitati dai Länder tedeschi, dai Cantoni svizzeri, ecc., in queste materie, fossero quelle di costringere la P.L. ad una sorta di perpetuo **vassallaggio istituzionale**, rappresenta un dato talmente ovvio da non aver trovato mai alcuna contestazione (8° giustificazione).

La qualcosa agevola, anche da questa prospettiva, la percezione della portata inerente l'abrogazione, compiuta dal D.Lgs. 29/93, dei due articoli (10 e 12) che disponevano la nota (al ribasso) indennità di vigilanza i quali, oltre ad essere divenuti incompatibili con i principi e gli obiettivi della privatizzazione del Pubblico Impiego, dovevano apparire, ad Amato & soci, una contraddizione intrinseca allo stesso tessuto giuridico della L. 65/86 giacché, l'aver stabilito per la P.L. il suddetto vassallaggio, ciò non combaciava di certo con la concessione di un tipo di provvidenza di natura **esclusivamente statale** e, perciò, riservata unicamente (e gelosamente) agli appartenenti a quel contesto.

Da qui, la necessità di recidere l'ultimo (o, meglio, l'unico!) filo che costituiva un fattore di pariteticità tra ordinamenti di polizia.

A ben vedere, però, gli equivoci, le ambiguità e le contraddizioni di cui la funzione di p.s. finiva per impersonarne la "zona rossa", risiedevano anche in altre e, forse, peggiori forme di quello che oggi si sarebbe denominato "abuso del diritto".

Anche qui, occorre una premessa: la funzione di pubblica sicurezza (o di polizia di sicurezza) attiene a tutto l'insieme delle attività e dei provvedimenti di **prevenzione** di reati (delitti e contravvenzioni), di illeciti amministrativi e, via via, di compiti sempre più arretrati, rispetto all'ambito penalistico vero e proprio, come, ad esempio, la devianza sociale e il degrado ambientale quale terreno di coltura del disadattamento minorile e, in generale, alle variegate forme di condotte potenzialmente (o virtualmente) criminose.

Ed è ben nota, in proposito, l'estrema **complessità tecnica** di simili interventi, che richiedono una ampia preparazione teorica (integrata da continui aggiornamenti) e una, non meno essenziale, esperienza pratica "sul campo" poiché, in molti casi, risulta difficoltoso "prevedere" (e, quindi, **prevenire**) se persone o situazioni ancora apparentemente normali (e "tranquille") nascondano, in realtà, possibili "passaggi all'atto" di comportamenti violenti, predatori o, comunque, lesivi di beni individuali e collettivi, ovvero destinati alla perpetrazione di reati e di turbative dell'ordine e della pace sociali.

Per contro, un'attività di p.s. condotta senza i dovuti accorgimenti, si trova costantemente a rischio di abusi e, a sua volta, della commissione di reati da parte del pubblico ufficiale operante, che applichi misure restrittive della libertà personale (arresto e fermo di prevenzione, accompagnamento coattivo negli uffici di polizia, sequestro di cose, ecc.), sulla base di un mero processo alle intenzioni, ovvero di un **sospetto** rivelatosi, poi, assolutamente infondato, a causa di fraintendimenti, di erronea valutazione e percezione di determinati fatti, ecc.

Tutto ciò, definisce l'assurdità della nozione dell'agente o della funzione di p.s. **ausiliario/a** perché estranea e fuorviante rispetto alla vera entità (e, ripetersi, complessità) della **prevenzione extra- o ante-delittuosa**, la quale non si esaurisce, certamente, in un titolo stampigliato sul tesserino di servizio, ma **impone** ben altro genere di sensibilità e di esercizio pieno di determinati poteri!

A riguardo di quest'ultimo profilo – che, poi, rappresenta il vero nucleo del problema – occorre distinguere tra interventi **singoli** e **collettivi** (cioè, operati in collaborazione con altre forze di polizia munite della qualifica integrale di p.s., posto che le due aree di attività sono diversissime fra loro.

Infatti, "fare prevenzione" in gruppo (v. l'esperimento delle pattuglie miste) che investe situazioni di controllo del territorio, implica sovente una preliminare programmazione delle attività e degli obiettivi e concerne essenzialmente interventi di ampia portata organizzativa ed esecutiva coincidenti, in notevole percentuale, con quella nozione di "**specifiche operazioni**" riportata all'art. 3, L. 65/86, autorizzate dal sindaco ed a (sola!) condizione che per tali collaborazione sia fatta **motivata richiesta** da parte delle Autorità (statali) di polizia.

Codesta disposizione si collega, poi, strettamente, con quella contenuta al quarto comma dell'art. 5 ove si stabilisce che, nell'esercizio della funzioni di p.g., la P.L. dipende ("*operativamente*") dall'Autorità Giudiziaria, mentre, per quel che attiene la funzione di p.s., tale "dipendenza operativa" sussiste nei confronti delle suddette Autorità di Pubblica Sicurezza.

Ora, è piuttosto evidente come entrambi i due articoli citati alludano a situazioni giustappunto "speciali" tant'è che si parla **univocamente** di personale "*messo a*

disposizione dal sindaco", intendendosi, così, il riferimento al carattere contingente (e non permanente) di questa "disponibilità".

Né altera una simile interpretazione il dato che (solo) all'art. 5 venga prevista l'ulteriore condizione di *intese*, per di più *eventuali* tra il sindaco e le predette autorità, la qualcosa non implica di certo l'ipotesi di collaborazioni (e dipendenze) stabili, ovvero a tempo indeterminato, bensì prefigura unicamente la possibilità che, anziché restringere la fattispecie a circostanze di urgenza, Comuni e organi statali possano fissare una sorta di elenco di fatti particolarmente rilevanti in cui sia prevista, a monte, la (egualmente eventuale) esigenza, da parte delle medesime Autorità, di avvalersi del contributo operativo della P.L.

Tuttavia, dall'attento esame (probabilmente, mai effettuato dal punto di vista critico) di tali disposizioni, segnatamente se poste in reciproca comparazione, emergono due gravi contraddizioni.

La prima è, palesemente quella di aver assimilato in un unico modello – vedasi il significato dell'avverbio "operativamente" – **due forme di dipendenza assolutamente difformi tra loro** giacché, nel caso dell'attività di p.g., questa si svolge, per espresso disposto di legge, **esclusivamente** sotto la direzione delle Procure (ovvero, degli uffici del Pubblico Ministero) che **dispongono**, in prima persona, dell'operato degli agenti ed ufficiali senza bisogno alcuno di autorizzazioni, concessioni e intese da parte degli enti di appartenenza (Comune e sindaco *in primis*).

Ciò è formalmente (e categoricamente) stabilito dal vigente Codice di procedura penale che vi dedica interamente l'art. 58, dettando una articolata disciplina ("*Disponibilità della polizia giudiziaria*"), relativamente ai vari livelli dell'A.G. titolare dell'esercizio di codesta direzione, anche nella prospettiva originaria del Codice di creare altrettante sezioni di p.g. presso i Tribunali, le Corti d'appello, ecc.

Ognun vede, allora, come, diversamente dal tipo di relazioni intercorrenti tra Sindaco e Autorità (amministrativa) di Pubblica sicurezza – fondate sulla dipendenza "**operativa**" – quella regolata nell'ambito della funzione di p.g., concretizzi inoppugnabilmente una forma di dipendenza **funzionale**, assai più vincolante della prima e, soprattutto, stabile al punto da potersi definire **istituzionale** perché connaturata ed intrinseca alla funzione stessa, oltreché esercitabile in via autonoma da parte della Magistratura fuori da qualsiasi **interposizione** di figure "terze", comunali o statali che possano essere.

In effetti, sarebbe da chiedersi come e perché i padri della L. 65/86 avessero potuto incorrere in cotanto "scivolone" logico e giuridico che, **confondendo operativo e funzionale**, finiva per inquinare il sistema della divisione dei poteri e delle rispettive potestà, ledendo, altresì le prerogative dell'Ordine Giudiziario indebitamente sottoposto al regime ed alla prassi di (discrezionali) messe a disposizione ed eventuali intese con le amministrazioni locali.

D'altronde, gli estensori della Legge Quadro, **non potevano non sapere** della esistenza di cotali prescrizioni circa l'esclusività della subordinazione all'A.G. della polizia giudiziaria.

Le quali, anzi, sotto la vigenza del vecchio Codice di procedura penale – ancora operante nel 1986 (verrà abrogato tre anni dopo) – risultavano maggiormente cogenti ed imperative di quelle attuali, atteso che, oltre alla “dipendenza” (della P.g.) ed alla direzione (esercitata dal P.M.), l'art. 220, primo comma, secondo periodo, recava la seguente proposizione: “*Essi (ufficiali ed agenti) devono eseguire gli **ordini** del giudice istruttore e del pretore*”.

Viceversa, ora, all'art. 58 cit., viene introdotto il concetto (più soft) di “disponibilità” ed il successivo art. 59 recita: “*Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria **sono tenuti a eseguire i compiti ad essi affidati***” che appare assai più generica ed attenuata rispetto alla categoricità semi-militaresca della dizione di “ordini”.

Fermo restando, comunque, che l'espressione “disponibilità” è stata mutuata dall'art. 109 della Carta del '48 (“*L'autorità giudiziaria **dispone direttamente** della p.g.*) e, quindi, si pone in linea con il processo di costituzionalizzazione del Codice completatosi (dopo innumerevoli riforme settoriali) nel 1989, era, ed è ancora di più oggi, decisamente assurdo ipotizzare la convivenza di due potestà simmetriche e divergenti e, per giunta, di notevole rilevanza istituzionale, per cui, escludendo l'errore legislativo, v'è da supporre l'esistenza di ben altri (ed assai più lucidi) moventi.

In fin dei conti, posta l'impossibilità di “ausiliarizzare” anche la funzione di p.g., a costo di sconvolgere l'intero impianto codicistico o, addirittura, costituzionale (!), la soluzione adottata in sede di L. 65/86 si attestava sulla **interruzione** del rapporto diretto P.L.-P.G.-P.M. reso, così, condizionato al volere del Sindaco.

La qualcosa, non in ultimo, avrebbe rafforzato il ruolo secondario e residuale della funzione attribuita alla P.L che non avrebbe, grazie anche ad un simile espediente, mai potuto essere equiparata a quella di cui sono investiti tutti gli altri Corpi menzionati all'art. 57 cit.

Non solo: seppur condotta con rigoroso silenzio, la riaffermata supremazia del Sindaco nei riguardi della stessa Magistratura, avrebbe certamente concorso ad escludere l'esercizio pratico e diretto della funzione di Forza Pubblica (conseguente, come già illustrato, alla titolarità delle qualifiche di p.g.), da parte della P.L. senza la preventiva e sovrana procedura della famosa “*messa a disposizione*”.

Peraltro, quel tipo di trucco istituzionale – perché tale si dimostrava il marchingegno dell'art. 5 – doveva essere, evidentemente, funzionante, osservandosi che, per quasi tre decenni, esso non è stato contestato da nessuno ed in nessuna occasione e, quel che più sorprende, neppure dai diretti interessati (le Procure e i magistrati in genere).

Naturalmente, anche sotto questo aspetto, però, si è trattato di pure apparenze giacché devesi proprio alla pattuglia di giudici e p.m. presenti nella “Commissione Pisapia”⁷ il “merito” di formulare la nozione del “vigile a mezzo servizio” (art. 57, secondo comma) la cui funzione di p.g. è limitata all’orario del turno di lavoro, che rappresenta il perfetto *pendant* dell’ausiliario di p.s. ponendo un vero macigno sull’espletamento della funzione medesima a danno, sia della categoria della P.L., sia dei diritti e della sicurezza dei cittadini.

Tuttavia, sotto il profilo giuridico e sistematico, le storture inerenti il potere/facoltà del Sindaco in ordine alla “*messa a disposizione del personale*” e la correlativa instaurazione di dipendenze da altre pubbliche Autorità, “*per specifiche operazioni*”, porta automaticamente ad affrontare il secondo quesito scaturente dalle scelte del Legislatore dell’86: che fare e che dire quando l’attività di prevenzione debba restare affidata al singolo operatore visto che, a seguire la “logica” (in senso ormai ironico!) dell’art. 5 cit., egli dovrebbe agire, intervenire e comportarsi come...**l’ausiliario di sé stesso?**

O, per meglio argomentare: versando in una situazione di (fondato) sospetto della imminente consumazione di un reato, egli dovrebbe nascondersi – onde non esercitare in prima persona compiti di prevenzione anti-criminosa – e mettersi in contatto con una qualsivoglia Autorità di pubblica sicurezza relazionandola dettagliatamente sui dati individuali, ambientali e metereologici dalla combinazione dei quali potrebbe scaturire il suddetto sospetto?

E, allora, a parte l’involontario ridicolo di una simile condizione o, peggio, la pericolosità sociale derivante da siffatta astensione dall’intervenire, quale senso avrebbe la dotazione ed il porto dell’arma da fuoco visto che quest’ultima è assegnata **unicamente** al personale munito della qualifica di agente di p.s.?

E non v’è, poi, da trascurare un altro dato, ovvero, l’ennesimo corto circuito giuridico tra le due qualifiche istituzionali della P.L., giacché per un verso, quella di p.g. prescrive, anzi, **impone** lo svolgimento dell’attività di p.g. **anche d’iniziativa**, da parte del suo titolare, mentre, per un altro verso, l’operatore, seppur munito della qualità di agente di p.s. e (per questo) armato, resti sostanzialmente inibito dall’esercizio di eguale potere/dovere e sia costretto a fungere da **informatore** (delle altre polizie) alla pari di un privato cittadino o, al più, del componente di una squadra di autodifesa di quartiere o di una ronda civica! Il tutto, mentre il delinquente si appresta a delinquere?

⁷ Il prof. G. Domenico Pisapia fu chiamato a presiedere i lavori di riforma del Codice di procedura penale che, però, sarebbe stato ricordato come il “Codice Vassalli” dal nome del noto giurista e penalista romano. Purtroppo, però, la sezione dedicata agli organi di polizia giudiziaria venne affidata alla direzione di due Pubblici Ministeri, Vigna e D’Ambrosio, ai quali devesi la predetta invenzione del limite dell’orario di servizio che prima non c’era (art. 221), esclusivamente per la guardia delle province e dei comuni, all’evidente scopo di esaltare il ruolo delle polizie statali e, in particolare, della P.S.. Va anche detto che, né Pisapia, né Vassalli si fossero accorti di una simile assurdità dalla quale, comunque, trasparivano sintomi di illegittimità, visto che, molto disinvoltamente, mutilava la più importante funzione disciplinata dalla L. 65/86 con la furbizia, per di più, di non integrarne il testo, per cui, in finale, questa diceva una cosa e il nuovo Codice, un’altra.

E che, comunque, queste insensatezze normative non siano frutto di mere fantasie o di polemiche da salotto, è vistosamente dimostrato dai testi di molte proposte di legge comparse in varie Legislature le quali, esasperando e portando alle estreme conseguenze le tante contraddizioni della L. 65/86, puntavano proprio a degradare i compiti del personale operante della P.L. al rango **di raccogliitore di notizie!**

In tal modo, accanto alla figura del **vigile turnista**, quanto alla funzione di p.g., si veniva a profilare quella del **vigile referente** (o, *tout court*, **confidente!**) a riguardo della funzione di p.s.

Naturalmente, in questo caso, non entra in gioco assolutamente **l'attività informativa di cui all'art. 55 C.p.p.** che l'operatore della P.L., agente o ufficiale di p.g. svolge nei confronti dell'A.G. che, come tale, si articola, in qualità di dovere d'istituto, sul rapporto diretto tra il primo ed il magistrato competente (P.M., Giudice di Pace, ecc.), bensì si stigmatizza il tentativo (purtroppo, frequente) di sottoporre l'operatore di P.L. alle direttive di altre Autorità, nutrendo la falsa immagine di ruoli degradati e sotto tutela (cioè, ordini) perché incapaci o incapacitati di agire in via autonoma ed autodeterminativa.

Naturalmente, oltre a motivi di tipo corporativo il vigile sotto tutela ha le sue ricadute prettamente utilitaristiche (ed economiche) di ottenere, attraverso l'ausiliarietà, di disporre di una vera manovalanza operativa pronta ad ogni evenienza e, soprattutto, **a titolo gratuito per il committente**, escludendo per la P.L. l'indennità di o.p. e, ovviamente, di p.s.

L'analisi della funzione di p.s. non risulterebbe, però, completa qualora si omettesse di menzionare, quantomeno, due ulteriori – ma non secondarie – problematiche: la prima è la c.d. funzione di vigilanza che La Valle cita (in poche righe) nell'ultima pagina del suo volume, pur dichiarandone l'importanza al punto da considerarla come *la "quarta funzione di cui la polizia municipale è attributaria"* (sic!).

Giova, tuttavia, osservare che, se la funzione di Forza Pubblica è una specie di Cenerentola nell'ambito delle attività d'istituto della P.L., la parola "vigilanza" compare fugacemente, nel testo della Legge Quadro, soltanto a proposito della estensibilità dell'indennità di cui si è abbondantemente discusso, a soggettività estranee al Corpo o al servizio dei Vigili Urbani.

In pratica, uno scandalo nello scandalo, avallato dall'art. 12, che la concede pure al personale degli enti locali diversi dai Comuni che svolgono le funzioni di polizia locale.

Anzi, ancor più precisamente, il secondo comma dell'art. 12, rendeva applicabile la disposizione in oggetto al personale di vigilanza in relazione *"alle funzioni di cui al precedente art. 5, effettivamente svolte"*.

Questa laconica (e precaria, visto che Amato cancellerà gli artt. 10 e 13, come già detto) citazione del concetto di "vigilanza" non chiariva, tuttavia, a cosa alludesse (o, ancora

potesse alludere) il Legislatore con una simile espressione visto che pareva alquanto generica, sul piano tipologico, e fin troppo restrittiva su quello istituzionale.

Infatti, nell'uso comune del termine, essa era divenuta sovrapponibile, ovvero, portata a sinonimo di "sorveglianza" o, addirittura, di "guardiania" (altra parola vetusta, raramente adottata a livello ufficiale e attualmente riservata al servizio di portierato degli stabili a residenza civile), il cui tratto più caratteristico era (ed è) costituito dallo **stazionamento** dell'operatore sul luogo da "vigilare" o nelle sue immediate vicinanze.

Ciò, del resto, è confermato dall'attribuzione dei nomi di *vigilante* e *vigilantes* a quegli addetti alla custodia e difesa di determinati beni e servizi, già prevalentemente privati ed ora anche di natura schiettamente pubblicistica, come i tribunali, gli ospedali, gli uffici statali e, persino le caserme.

Parimenti, sono note le severe prescrizioni imposte a codesti dipendenti – che abbiano o meno la qualifica di *guardie giurate* – circa l'assoluto divieto di sconfinare dall'area (virtualmente ma nettamente) tracciata degli spazi riservati alla loro competenza oltre i quali la condotta degli stessi, salvo l'insorgere di eccezionali e **comprovate** circostanze, e l'esercizio delle loro mansioni di servizio perde ogni legittimità e all'occorrenza, può integrare gli estremi di gravi fattispecie delittuose.

Allo stesso principio e con eguale rigore, si sono ispirati i ricorrenti **divieti** indirizzati alle relative agenzie, circa la creazione di pattuglie mobili di *vigilantes*, appiedate o meccanizzate, specificamente in virtù della regola, ovvero obbligo, della **staticità** o **stanzialità** insite in quel tipo di prestazioni.

Nel caso della P.L., invece, il discorso diviene più complesso e, per certi versi, assai meno sensato, dovendosi tener conto delle funzioni di cui all'art. 5.

Orbene, pare poco contestabile come l'attività di prevenzione, sostanziata nella funzione di pubblica sicurezza, costituisca un **plus** rispetto al **minus** della vigilanza (la "*quarta funzione*", per dirla con La Valle) nel suo più esatto ed attuale significato.

Perché, allora, scotomizzarla dalla prima e più importante categoria, visto che vi era interamente inglobata? Peraltro, ad ulteriore riscontro di tale dato, vi sarebbe la fin troppo banale osservazione che il personale della P.L. impiegato in servizi di vigilanza statica risulta altamente minoritario a confronto di quello mobile, individuandosi essenzialmente nella (ormai desueta) regolazione del traffico, dove l'elemento umano è surclassato da dispositivi semaforici (più o meno, intelligenti!) già diffusi e operativi prima del 1986 e, dal dilagare della videosorveglianza, anche e soprattutto interessante la circolazione stradale, le ZTL, ecc., nonché da vari sistemi complementari quali, ad esempio, il (deprecatissimo) "*street control*" imperniato su riprese fotografiche di infrazioni mediante installazioni di apposite apparecchiature su mezzi di servizio in movimento.

Ma anche il mantra (recitato da quasi vent'anni!) rappresentato dal **Vigile di Quartiere** – salvo la sua scarsissima applicazione concreta – mal si concilia con la nozione più autentica della vigilanza, stante la consegna della mobilità e della duttilità richiesta dall'incarico e che ne costituisce la **ratio**, a meno che non si intenda la vigilanza in senso talmente lato da portare alla (assurda) affermazione di un (solo) operatore che vigila su migliaia di caseggiati e su una rete viaria di molti chilometri quadrati, restando perfettamente immobili in un determinato punto di osservazione.

Ma l'argomento più dirimente ed ostativo alla reciproca assimilabilità delle due funzioni, è certamente la complessità dell'attività di p.s. rispetto alla vigilanza, giacché la prima richiede **doti intuitive, formazione tecnica** di alto livello e padronanza di **metodiche operative** indispensabili a svolgere un efficace servizio di prevenzione pre-delittuosa.

E la stessa figura (o, meglio, ruolo) del c.d. "Vigile di Quartiere (o di prossimità), modellata sull'esercente la funzione di p.s., ne richiede l'eguale grado di preparazione tant'è che, per unanime opinione degli autori e delle scuole stranieri che si occupano di sociologia delle istituzioni e politiche della sicurezza il corso di studi sufficiente ad ottenere un buon livello di istruzione in tali settori, dovrebbe avere una durata (minima) di **tre anni** ed accompagnarsi al conseguimento di un diploma para-universitario.

La qualcosa, smentisce clamorosamente l'opinione di quanti vedono nell'agente di quartiere un operatore secondaria rispetto ad altre mansioni e svalutano un tipo di attività che, invece, va giustamente collocato ai vertici della piramide professionale, salvo trattare queste problematiche con superficialità ed approssimazione – accettando il rischio di fallimenti e gravissime conseguenze sui diritti sociali di sicurezza – magari confondendo la prevenzione con la sorveglianza passiva.

Deve, perciò, dedursi come l'accento posto sulla vigilanza e sul fraintendimento intenzionale di certe qualifiche e funzioni, oltre a motivazioni di genere economicistico-indennitario di cui s'è detto in precedenza, concorra a rendere, ancora una volta, evanescente e secondaria quella di p.s. preferendole una mansione di vigilanza generica, insignificante e, quindi, innocua nei confronti del centralismo dell'attività di polizia.

Giunti a questo punto, la giurisprudenza amministrativistica ha ritenuto, come un proprio dovere giuridico, di intervenire, una volta per tutte, sulla *vexata quaestio* della funzione di pubblica sicurezza ereditata dalla L. 65/86 portandone a compimento (e all'estremo) i deleteri effetti, sia dell'impostazione originaria, sia delle speculazioni, "culturali" e normative che, nel frattempo, vi sono fiorite intorno.

L'epilogo del tormentato percorso snodatosi per tanti anni nelle più svariate sedi (dal Parlamento ai Forum dell'ANCI, dai pareri degli Uffici Studi ministeriali alle ordinanze prefettizie, dai convegni delle associazioni di categoria ai dibattiti delle Giunte comunali, ecc.) si ravvisa, così, nella (fondamentale) pronuncia del Consiglio di Stato (sent. 10 luglio 2013, n. 3711) la quale dichiara che *"lo status di agente di pubblica sicurezza*

*costituisce una prerogativa **accessoria ed eventuale** rispetto alle funzioni di servizio dell'agente di polizia municipale".*

Ma il collegio va anche oltre, seppur nel pieno rispetto della (pessima) legislazione formale e dei principi generali dell'ordinamento, stabilendo, in buona sostanza, che l'armamento, strettamente connesso con il propedeutico conferimento della qualifica di agente di p.s. da parte del Prefetto, ne segue pedissequamente le sorti, rivelando una propria natura egualmente accessoria ed eventuale mutuata da quella del suo presupposto.

Invero, anche alla luce di quanto fin qui descritto e commentato, è piuttosto difficile dare torto alla decisione del Consiglio, non apparendo affatto convincenti taluni critiche mosse a riguardo di un asserito voltafaccia che lo stesso Organo avrebbe commesso rispetto a risalenti decisioni (es. sentenza 12 agosto 1998, n. 1261, Sez. V) in cui si riconoscevano come "*assolutamente prevalenti*" per la P.L., "*i compiti di prevenzione e **vigilanza sull'osservanza di norme e regolamenti nei settori di competenza comunale, di accertamento e di contestazione delle eventuali infrazioni e di adozione di provvedimenti sanzionatori***" ai quali, poi, si sarebbe "**aggiunto l'espletamento di funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e, in determinate circostanze, di pubblica sicurezza**".

Infatti, ove si legga attentamente la motivazione contenuta nella sentenza più antica, emanata quindici anni prima, ci si rende conto come, in quella occasione, il Consiglio si fosse attenuto, semplicemente, **alla lettera della legge** e, quindi, anche a quelle che sarebbero apparse delle aberrazioni (la funzione di p.s. ristretta solo a determinate "*circostanze*"!) ma che, comunque risultavano inserite in un testo di legge dello Stato da assumere e rispettare per tali qualità.

Non potendosi, allora, attendere alcuna svolta rivoluzionaria da parte del Giudicante – il quale, in diverso avviso, avrebbe potuto (e **dovuto**) rimettere gli atti del procedimento alla Corte costituzionale sollevando questione di illegittimità su numerose disposizioni della L. 65/86 – la sentenza n. 1261/98 aveva fotografato (esattamente) l'Esistente, ivi compresi i molteplici controsensi di cui esso era colmo.

Rivista in questa prospettiva, la sentenza n. 3711/13 – ha l'unico torto, se così si può dire, era la sua tardività poiché v'è da ritenere che una simile pronuncia **avrebbe dovuto essere emessa almeno vent'anni prima**, risparmiando caterve di abusi, false promesse e vere ingiustizie "legali" – la quale, sulla base ed in stretta conformità al precedente orientamento del Consiglio, si limitava unicamente a dedurre e dichiarare gli effetti e le conseguenze, tutto sommato, **naturali** e logiche del quadro normativo delineato dalla primitiva consorella.

D'altro canto, essendosi sottolineato come la funzione di p.s. della P.L. sussistesse soltanto in alcune particolari situazioni, già la inscreveva in un ambito di **eventualità**, se non, propriamente, di occasionalità, assolutamente incompatibile con i fattori strutturali

(e, in questo caso, istituzionali) di ogni rapporto di lavoro, segnatamente di carattere pubblicistico e di interesse altamente sociale.

Con estrema obiettività, dunque, il Consiglio **ha preso atto** della sostanziale estraneità – o, meglio, **estraneazione** – della funzione di P.L. dagli elementi che costituiscono **l'oggetto** delle prestazioni inerenti i vari rami e settori di attività assegnati agli appartenenti ai Corpi e servizi, traendone le necessarie conclusioni.

Tra queste, dimostrando una lodevole attenzione alla stabilità ed impregiudicabilità dello status dei dipendenti, il Collegio ha ritenuto indispensabile garantire l'immunità del loro profilo professionale da ogni ipotetica – seppur incombente! – influenza relativa alle vicende, positive o negative, del conferimento della qualifica di agente di p.s.

Pertanto, sia nel caso di **revoca** del provvedimento, ovvero di mancato accoglimento della proposta formulata dal sindaco, da parte del prefetto, il rapporto di lavoro ed il livello di appartenenza non subiscono, anzi, **non debbono** subire la benché minima ripercussione sul curriculum dell'interessato e (almeno così si spera) anche sul suo fascicolo personale.

Di conseguenza, qualora codeste "iscrizioni" e "note" fossero state già eseguite, all'indomani della pubblicazione della sentenza in discorso esse dovrebbero essere immediatamente cancellate e, per giunta, d'ufficio!

A titolo di mero inciso, comunque, va osservato come la pronuncia emessa dal Consiglio abbia acceso i riflettori anche sulla procedura di tale conferimento, evidenziandone l'astrusità e la macchinosità, tanto teorica, quanto prammatica.

In proposito, si ricorderà che, per costante interpretazione giurisprudenziale, il provvedimento prefettizio avrebbe tutte le caratteristiche dell'**atto dovuto** con il quale si designa, abitualmente, una sorta di automatismo amministrativo, ovvero di una semplice **formalità** più simile alla vidimazione o al **visto** che ad un procedimento vero e proprio munito dei regolari ed ordinari requisiti (istruttoria, fase decisionale, accertamenti tecnici, ecc.).⁸

In effetti, la deliberazione operata dal prefetto si fonda esclusivamente sulla documentazione individuale dei singoli, prescelti ed indicati dall'autorità comunale, già abbondantemente visionata, riscontrata e valutata dalle Commissioni preposte a svolgere tali incombenze nell'apposita sede concorsuale.

Non solo: essumendosi, per esplicita disposizione normativa, il sindaco la responsabilità di **certificare**, seppur implicitamente, l'idoneità dei "segnalati" ad esercitare la funzione di p.s. – comprendendovi anche gli esami medici, attitudinali e psicotecnici abilitativi al

⁸ In realtà la pronuncia del Consiglio di Stato ha avuto molte letture tra le quali, la percezione di un fine provocatorio che potesse sollecitare il Legislatore a correggere le tante discrasie prodotte dal sistema della L. 65/86. Nel contempo, si riscontra la volontà di restituire la giusta autonomia di scelta in capo al personale – stante la facoltatività di portare l'arma o meno – che bilancia la negazione della P.L. come vera polizia armata.

porto (ed all'uso) dell'arma da fuoco di ordinanza, stante la connessione, anch'essa "automatica" tra qualifica e armamento – il successivo intervento del prefetto assume la veste di un sostanziale **duplicato** procedurale e, nel contempo, di un manifestazione di sfiducia nei confronti del sindaco il cui giudizio (propositivo) si ritiene abbisognevole di controlli di legalità.

Al riguardo, qualcuno ha riconosciuto nel suddetto "atto dovuto" uno dei tanti meccanismi di sovraordinazione delle Amministrazioni centrali a quelle locali, posto che, sia per l'erogazione della corrispondente indennità, sia, ancor di più, per la dotazione di armi a personale di appartenenze extrastatali, codeste "eccezioni" richiedano una verifica più incisiva.

Ma, anche al di là di questioni particolari e di dettaglio, a ben vedere è l'intera impostazione della tematica p.s.-armamento a dimostrarsi piuttosto sconclusionata.

Infatti, se la connessione tra i due istituti poteva avere un senso ai tempi del r.d. 690/1907, allorquando la priorità delle attività di polizia si incentrava sulla pubblica sicurezza e la polizia giudiziaria aveva un ruolo minore – tant'è che qualche Autore vi individuava una contraddizione essendo il termine "polizia" indicativo di prevenzione e quello di "giudiziaria" di repressione (F. Ruocco: *"Il Codice di Polizia"* U.A.G., Citta di Castello, 1936) – l'evoluzione che la funzione di p.g. ha avuto dalla seconda metà del '900 in poi, avrebbe dovuto determinare il Legislatore ad altre soluzioni.

Ricordato, altresì, che, oltre agli ordinari compiti di raccolta delle prove, di prendere notizia dei reati e di ricercare i colpevoli, l'odierno art. 55 C.p.p. (e, già in parte, l'art. 219 Cod. del '30) prescrive, per la p.g., l'obbligo di *"impedire che (i reati) vengano portati a conseguenze ulteriori"*, che impersona un tipo di intervento misto ed incontestabilmente anche **di prevenzione**, ossia di p.s..

La qualcosa rende ovvia una valutazione di pericolosità (per l'operatore) e di rischio (per l'esito dell'intervento, per l'incolumità dei cittadini, ecc.), pari o decisamente maggiore in questi casi, della attività di vigilanza, sorveglianza e quant'altro.

La domanda che, allora, sorge spontanea è il motivo di vincolare la dotazione di armi alla qualifica (ausiliaria) di p.s. ove le ragioni e le esigenze che presiedono, nell'ordinamento giuridico, all'armamento dei Corpi di polizia, militari e civili, tendono ad amplificarsi per quanti svolgono istituzionalmente gli incarichi di cui all'art. 55 cit.

Certamente, nel caso della P.L. il marchingegno "selettivo" del conferimento della qualifica di p.s. rispondeva, innanzitutto, all'obiettivo di ridurre al minimo il numero dei Vigili armati mentre, se collegata alla funzione di p.g., tutto il personale (o quasi) sarebbe stato munito di armi e munizioni!

In secondo luogo, riprendendo il vecchio disposto (che era stato del r.d. 590/07) sull'armamento della Pubblica Sicurezza, nel (solo) caso della P.L. poteva applicarsi il criterio della difesa personale derogando, senza troppe ricadute, alla regola generale (ed

estesa a tutti i Corpi di polizia statali) che vuole il porto e l'eventuale impiego dell'arma per esigenze di sicurezza pubblica e difesa della incolumità e dei diritti dei cittadini o, più semplicemente, per "**motivi di servizio**".

E sono note a chiunque l'entità e la quantità di sciagure che ha provocato un simile criterio, transitato dai recessi archeologici della legislazione italiana alla fenomenologia della conflittualità e della violenza dell'era contemporanea nella quale l'agente si trova, pressoché costantemente, costretto tra il subire passivamente aggressioni, o peggio (v. la drammatica vicenda del Vigile Solarino a Milano), astenendosi dall'usare la pistola, ed il ricorso ad essa esponendosi al rischio di condanne per omicidio (addirittura) volontario (pena-base: ventun'anni di reclusione) o, nella migliore (!) delle ipotesi, per "eccesso colposo di legittima difesa" (da un minimo di due ad un massimo di cinque anni di reclusione).

Con ogni probabilità, mai o quasi s'è registrato, nell'ordinamento italiano, un caso così controverso dove una questione di pura teoria giuridica – i limiti della legittima difesa posti ad un pubblico ufficiale che porta l'arma per motivi di servizio ma non può usarla...per questi stessi motivi, bensì soltanto se egli sia personalmente aggredito (con spari o, comunque, con mezzi potenzialmente letali, altrimenti mancherebbe il requisito della **proporzionalità** tra mezzi di offesa e mezzi di difesa) o, al limite, per proteggere una terza persona che versi in eguali condizioni.

In pratica, si richiederebbe all'operatore di P.L. di avere, in quei particolari frangenti, la lucidità, l'acume e la preparazione giuridica per riuscire a distinguere l'esatta linea di confine tra difesa personale e doveri d'istituto (i "*motivi di servizio*") malgrado la situazione che egli sia in grado di percepire, al momento, si svolga con estrema velocità e con tali caratteristiche di variabilità e imprevedibilità da rendere praticamente impossibile un fattivo discernimento di condotte proprie e altrui!⁹

In questo senso, l'unica regola aurea razionalmente applicabile resta quella del "*cessato pericolo*", ovvero del darsi alla fuga dell'aggressore (che, però, si potrebbe sempre voltare ed esplodere colpi pur correndo per allontanarsi), che concretizza il caso da manuale del **non dover assolutamente** usare (o continuare a usare) l'arma in dotazione, giacché tale azione integrerebbe, ad ogni effetto, il requisito della volontarietà lesiva (ed omicidiaria), con le conseguenze di cui sopra.

In tutte le altre, variegata evenienze, è lo stesso Legislatore ad indurre il malcapitato a...affidarsi alla fortuna (!) non potendo usufruire di alcuna garanzia giuridica.

⁹ L'incongruenza del porto/uso dell'arma per difesa personale si rivela in tutta la sua ampiezza ove ci si riferisca, anche in questo caso, alla funzione di Forza pubblica., la quale secondo la succitata giurisprudenza, è armata, ovvero è composta da personale già munito di armi da fuoco e, più che presumibilmente, di sfollagente regolamentare (e non certo di una mazzetta di segnalazione!) la qualcosa smentisce platealmente la teoria dell'autodifesa e, naturalmente, favorisce la comprensione dei veri motivi che hanno indotto il Legislatore dell'86 a non menzionare la funzione in oggetto lasciandola, incredibilmente, sottintesa.

Il che rende ancor più iniquo e discriminatorio il trattamento riservato alla P.L., rispetto alle prerogative di cui godono le altre Forze dell'ordine.

E se ve ne fosse ancora bisogno (!), sussiste anche un'altra esiziale contraddizione in tale materia.

Infatti, l'art. 53, Cod. pen. arricchito delle integrazioni apportatevi dalla L. 152/75 (la c.d. "Legge Reale") e rubricato con il titolo di "*Uso legittimo delle armi*", non è dedicato specificamente agli operatori di/delle polizia/e, ma riguarda la ben più vasta categoria dei Pubblici Ufficiali (armati).

Ci sarebbe atteso, quindi, che, rivestendo gli agenti e gli ufficiali della P.L. una cotale qualifica, ancheessi rientrassero nella sfera applicativa di quella norma che accorda ai suoi destinatari una larghissima zona di **immunità** (e sconfinata, sovente, in scandalose forme di **impunità**: v. casi Giuliani, Spaccarotella, ecc., tra i più noti, e molte centinaia di altri eventi meno famosi dal 1975 ad oggi!), posto che l'uso legittimo delle armi costituisce una delle scriminanti (o cause di giustificazione) maggiormente produttive di assoluzioni "perché il fatto non costituisce reato".

Viceversa, neppure il possesso della qualità di P.U. può riportare la P.L. nell'alveo dell'art. 53 cit., se non altro perché, rappresentando la disposizione codicistica una norma *generale*, essa diviene inapplicabile laddove sia in vigore una norma *speciale* qual'è, giustappunto, l'art. 5, L. 65/86 che prescrive l'uso dell'arma solo per difesa personale rientrando (e restandovi) nella previsione **dell'art. 52 C.p.** con tutti i suoi "paletti".

Naturalmente, questo dato rende ancor più inconsistente l'attribuzione della qualifica di p.s. considerando che proprio l'art. 53 C.p., nella sua versione attuale (post-L. 152/75) contiene la legittimazione di comportamenti, pur omicidiari, nella più completa assenza di pericoli o rischi di aggressione dell'operatore di polizia, tant'è che non sono stati rari quei casi di uccisioni e di ferimenti gravissimi, di persone appiedate o a bordo di auto/motomezzi mentre fuggivano e, specificamente, **perché** stavano fuggendo!

Un identico episodio, che ha avuto quale protagonista un Vigile, si è concluso con la sua condanna (poi definitiva) a quattordici anni di reclusione pochi anni or sono.

Tutto ciò, ovviamente, nulla toglie alla mostruosità civile, morale e giuridica di una legislazione che consente (o, addirittura, avalla) il sacrificio di vite umane e la provocazione di traumatismi gravissimi ed irreversibili sull'altare del Dio Sospetto e della Dea Emergenza.

Ma nulla toglie anche alla censura di artifici normativi e giochi di bussolotti operati a danno di certe categorie rispetto ad altre per motivi strettamente corporativi o per recuperi di poteri (e credibilità) declinanti.

Ora, la sentenza del Consiglio di Stato ha liberato, sotto molti punti di vista, la P.L. dai gioghi della 65/86 perché la vera "rivoluzione" prodotta da quella pronuncia è la **facoltatività dell'accettazione**, da parte degli interessati, della qualifica qui discussa,

ovvero, rimessa in discussione e sottoposta esclusivamente alla discrezionalità ed al consenso (ed alla permanenza del consenso) prestato dal dipendente che può **revocarlo** in ogni momento attraverso un atto di formale **rinuncia** o addirittura non prestarlo affatto esprimendo la propria opposizione alla nomina.

Peraltro, il Consiglio di Stato ha, sostanzialmente, conferito una veste giuridica a fenomeni spontaneistici di ripudio del sistema vigente – rifiuto dell’arma e della qualifica abilitante – in particolari occasioni relativamente recenti quali, ad esempio, l’entrata in vigore del Regolamento sulle armi in dotazione promulgato dal Consiglio comunale di Roma (Giunta Alemanno) allorché quasi la metà dei 6000 appartenenti al Corpo della Polizia Municipale (ancora con la vecchia denominazione) declinarono l’offerta rischiando (a quel tempo: ora non sarebbe più legittimo) il procedimento e le sanzioni disciplinari, magari per...il reato, previsto e punito dall’art. 329 C.p.!

4) Conclusioni: coordinate e le linee programmatiche di una vera riforma

Come dianzi riportato, il fronte migliorista delle proposte di legge per la riforma della P.L. ha scritto una propria storia, annoverando firme illustri come Publio Fiori, Ventucci, Ciocchetti, Ascierio, Ricciotti, fino ai più recenti Rampelli e Di Biagio.

Dal punto di vista non soltanto cronologico, la Proposta Fiori, presentata nel 1990 acquisisce, nell’albero genealogico di famiglia, un ruolo decisamente importante trattandosi, per la prima volta in assoluto, di un testo che tendeva alla **regionalizzazione** della P.L., a distanza di ben oltre quindici anni **prima** del Disegno Bossi-La Loggia, vigendo ancora la Prima Repubblica e con la Lega e Miglio che muovevano i primi passi proto-federalisti.

Invero, la “Fiori” offriva un completo rifacimento della L. 65/86, imperniato sul dettato costituzionale e, in particolare, sull’art. 117 del Titolo V, che, a quel tempo, ovvero nella integralità della sua stesura originaria, ben avrebbe consentito la creazione di un ordinamento della P.L. in versione federale senza toccare neppure una virgola della Carta del ’48 usando una semplice legge ordinaria.

Evidentemente, data anche la profonda carica innovativa che la ispirava, la Proposta Fiori non venne attenzionata, nella giusta misura, persino da quegli schieramenti politici orientati ad una riforma dello Stato fondata sul decentramento delle funzioni e sulle autonomie locali.

Il risultato, allora, fu quello di una occasione (epocale) irrimediabilmente persa, che lasciò spazio alla (tutt’altro che federalista, anzi, più che mai statocentrica) riforma del Titolo V dieci anni dopo, con la quale si trovarono a fare i conti i fautori di una Devoluzione che ben difficilmente avrebbe potuto avere successo dovendo rimuovere ostacoli ormai protetti da norme costituzionali.

Allo stato attuale, il testo più completo in linea con le proposte surricordate è certamente quello presentato alla Camera dei Deputati in data 8 agosto 2013 (n. 1529) recante la tradizionale intitolazione di *"Legge quadro sull'ordinamento della polizia locale"*.

A tutta prima potrebbe rivelarsi, però, la scarsa originalità dell'aver riprodotto, più o meno pedissequamente, il titolo della L. 65/86, ritenuto obsoleto, datato e non adeguato all'evoluzione dei tempi e delle istituzioni.

Ma si tratterebbe di una considerazione fin troppo superficiale ove si constati come, forse ancor più del suo contenuto (o, quantomeno, di **alcuni** dei suoi contenuti), la vera forza della L. 65/86 risiede **propriamente** nella compresenza di due fattori essenziali: la sua **forma ordinamentale** e la tipologia dell'Atto Legislativo, ovvero quella di una **Legge Quadro** che, come s'è detto, prospetta una nuova strategia di coesioni tra Comuni, città metropolitane e Regioni su materie notoriamente sensibili e necessitanti di una **vera integrazione** tra i vari livelli esponenziali delle autonomie locali.

L'aver, quindi, adottato nuovamente tale intitolazione, funge da presupposto costitutivo della **continuità** tra la vecchia e la nuova (futuribile) legge, ricordando, comunque, che l'intero gruppo delle proposte miglioriste è stato costantemente indirizzato a riproporre, con estrema coerenza, l'identico titolo nel corso degli anni e delle Legislature trascorse.

Con un paio di eccezioni: infatti, per la consapevolezza delle resistenze al varo di un testo completo ed onnicomprensivo, vi furono, in passato, varie iniziative a tentare la "via breve" di singoli emendamenti, cioè, l'abrogazione di alcune delle peggiori disposizioni afflittive imposte al personale di P.L., dall'art. 57 alla cancellazione dell'indennità speciale, e così via.

Seguendosi questo filone, l'esempio attualmente più significativo di specifiche iniziative "riparatrici", è rappresentato dal Disegno di Legge Di Biagio e all. (n. 1571) comunicato alla Presidenza del Senato il 17 luglio 2014, con il titolo *"Delega al Governo per la riforma della legge 7 marzo 1986, n. 65 e per il nuovo inquadramento della polizia locale"*.

Composto di due soli articoli (il secondo è dedicato esclusivamente alle Norme attuative), questo Ddl., in realtà, contiene – malgrado la sua sinteticità testuale – sei punti-chiave (descritti in altrettante lettere del primo comma dell'art. 1) relativi alle questioni di maggiore criticità già poste in luce nella presente trattazione, ovvero:

- a) *"inquadramento come Forza di polizia ad ordinamento civile (della P.L.) e conseguente inserimento nel comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico"*;
- b) annullamento della limitazione delle funzioni di p.g. all'orario di servizio (portato a h24);
- c) *"rientro nella disciplina pubblicistica del contratto di lavoro"* (più specificamente, estensione anche alla P.L. *del Contratto di polizia*);
- d) equiparazione del sistema previdenziale ed assistenziale delle altre Forze di polizia (tra cui, il ripristino dell'equo indennizzo, della causa di servizio e della pensione privilegiata);

e) **armonizzazione** delle funzioni, **qualifiche** e strutture della P.L. con quelle delle altre polizie ad ordinamento civile: "**armonizzare**" vuol dire "**parificare**" e non "**integrare**", segnatamente nell'ambito di collaborazioni e cooperazioni interforze disciplinate dai patti per la sicurezza, mentre, se riferita alle qualifiche, tale disposizione mirerebbe a riorganizzare gerarchicamente la strutturazione dei Corpi di P.L. adottando gli **identici** profili professionali delle altre polizie civili e sancendo, finalmente, anche l'istituzione degli ufficiali di p.s.;

f) riordino della dirigenza interna operata in sintonia con la normativa in vigore per le altre Forze di polizia, precludendo (ossia, vietando!) l'applicabilità delle "*disposizioni relative all'assunzione di dirigenti provenienti da altre amministrazioni a tempo determinato, ovvero a contratto*".

E ben si sa, quanto cruciale sia risolvere, una volta per tutte, questo assillante problema che, assieme agli sciagurati "trapianti" interorganici, dovrebbe travolgere anche alcune sconosciute proposte apparse nel corso delle precedenti Legislature, come quella di istituire gli "Albi dei Comandanti" formati (a cura delle Regioni o, magari, dei Comuni) assemblando titolari interni e varie soggettività esterne più eterogenee e di incerta provenienza professionale.

La qualcosa, se fosse stata accolta, avrebbe determinato un ulteriore degrado della dirigenza della P.L., acuendo, non in ultimo, la discriminazione con le altre polizie presso le quali non risulta proprio che vengano compilati ed usati simili elenchi di idonei al comando e che esistano Albi al di fuori di quelli "d'onore", per i pensionati particolarmente meritevoli!

Ma il pregio del DdL. n. 1571 non risiede soltanto (e scusate se è poco!) nella sua incisiva **duttilità** e nella sua **capacità** di capovolgere, letteralmente, **in poche righe** gli effetti di una situazione sedimentatasi nell'arco di tre decenni recuperando, tra l'altro, quel po' di buono che v'era nella L. 65/86 (della quale, infatti, si dichiara la riforma ma non l'abrogazione), ma anche e soprattutto, nel tipo di percorso legislativo configurato allo scopo di accelerare i tempi di approvazione assicurandosi, però, preventivamente, il consenso del Governo e, ovviamente, della maggioranza parlamentare di cui è l'espressione. Invero, questa scelta fa la differenza tra il DdL. in discorso ed i pregressi tentativi di operare su singoli ed isolati stralci (peggiorativi) di normative ad ampio spettro, secondo lo stile "alla Bassanini", più volte imitato dai suoi successori (v. Monti), poiché quelle iniziative si esaurivano nella forma di proposte di legge che, già dalla loro stessa fisionomia, partivano svantaggiate e facilmente escludibili, persino, dalla loro calendarizzazione.

In qualche altra occasione si intraprese la via del Decreto del Presidente della Repubblica (episodio riportato nel volume "*La Riforma della Polizia Locale*", di N. Coco, ediz. "La Sapienza", Roma, 2007) che però non ebbe seguito.

L'art. 2 del DdL., in esecuzione della delega parlamentare, prevede che il Governo emani, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi delegati da adottarsi su proposte del Ministro della Semplificazione di concerto con i Ministri dell'Interno, dell'Economia e delle finanze nonché del Lavoro e delle politiche sociali e previa consultazione della Conferenza unificata ex art. 8, D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Viceversa, la Proposta di legge n. 1529 si presenta, sotto il profilo strutturale e sistematico, nella veste classica della riforma globale destinata a subentrare in toto alla previgente normativa della quale, infatti, stabilisce l'abrogazione integrale.

Composta di ben 28 articoli (il doppio esatto di quelli contenuti nella L. 65/86 che ne contava 14 nel testo originario scesi, poi, ad appena 12, a seguito della falciatura di Amato!), tale Proposta risulta la più "corposa", in assoluto, nell'intero arcipelago dei progetti, disegni e atti ad iniziativa popolare fin'ora approdati agli uffici di presidenza della Camera e del Senato nell'intera storia della (prima, seconda e quasi terza) Repubblica.

Ma l'apparente pletoricità del testo, se opportunamente valutata, acquisisce immediatamente la sua giusta dimensione di (necessaria) esaustività avendo essa assunto su di sé (e sui suoi autori) l'onere, decisamente faticoso, di smontare le stratificazioni e le concrezioni legislative accumulate dagli interventi governativi e parlamentari cui s'è accennato in precedenza, sostituendone i rispettivi orditi con disposizioni di opposta impostazione logica e giuridica, mantenendo sempre dritta la barra sulla rotta tracciata dalla Costituzione e sullo sviluppo, oltreché sulla difesa "passiva" dei diritti, delle prerogative e delle identità della P.L.

La riprova più lampante di quei principi si ha, d'altronde, invertendo l'abituale ordine e, in particolare, da quella dedicata ad "*Abrogazioni e modifiche*" che è composta da **otto comma**, ciascuno dei quali recanti varie lettere, per una cifra complessiva di 14 interventi (di cui sei abrogazioni e otto tra aggiunte ed integrazioni).

E', infatti, piuttosto evidente come l'affermazione di modelli e criteri innovativi, provenienti da fonti culturali assolutamente difformi dalle ideologie sottese alle norme vigenti, ne rendano incompatibile la conservazione essendo, altresì, indispensabile non cadere nei tanti equivoci prodotti da altre proposte di legge che lasciavano intendere le disposizioni più dirimenti per la costruzione di un assetto alternativo a quello esistente.

L'altro aspetto saliente dell'articolato (e della relazione introduttiva) è certo quello dell'aver affrontato una molteplicità di "nodi" giuridici mediante norme rigorosamente **generalisti** che, nel rispetto delle **prerogative** e della **tipicità** di una Legge Quadro, non invadono, né pregiudicano gli spazi riservati alla potestà legislativa regionale, per cui sarebbe impossibile equivocare la meticolosità di varie disposizioni della Proposta in esame con quelle "Norme di indirizzo" ideate appositamente per scopi contrari.

Anche in questo caso, comunque, accanto all'impianto complessivo del testo, che presenta qualcosa in più di semplici "venature" di federalismo (!) la matrice istituzionale della Proposta si rivela persino in dettagli (che, poi, tali non sono affatto!) come la frequenza della parola "**autonomia/autonomie**" che ricorre **ben dieci volte** nell'intero articolato, significando, anche più di altre preposizioni, la saldatura tra le aspirazioni istituzionali della categoria e le questioni politico-potestative dell'ordinamento regionale, segnatamente nel momento storico attuale pervaso, in Italia e non solo, da micidiali attacchi (di provenienza interna e comunitaria, oltretutto...multinazionale) che non si astengono dall'assumere atteggiamenti, addirittura, **abolizionistici**.

D'altra parte che una siffatta tendenza raccolga non pochi seguaci è emerso propriamente, nel corso del dibattito sulla abolizione (mai avvenuta realmente) delle Province, allorquando, più o meno qualificati commentatori e costituzionalisti in vena di motteggi, proposero la conservazione loro, e, ovviamente, dei Comuni, sopprimendo, invece, le Regioni, ovvero, **di commissariarie in forma permanente**, sostituendo i Governatori con i Prefetti!

E che una assurdità di codesta portata non fosse il prodotto di insolazioni o di estemporanee battute di spirito, è ampiamente comprovato dalla pervicacia usata dalle innumerevoli proposte riduzioniste – a cominciare dalla "mitica" proposta Massa il cui promotore era grande amico dell'Associazione dei Prefetti, come si venne a sapere alcuni anni dopo!– le quali, in definitiva, predicavano l'attrazione della P.L. nella sfera delle competenze prefettizie attraverso la creazione di reti di controllo e sovraordinazione che, se fossero state accolte, avrebbero, ben prima, egemonizzato la gestione dei Corpi e servizi assai oltre gli "atti dovuti" in materia di p.s. e di armamento.

Il valore dell'**autonomia**, affermato e ribadito dalla Proposta 1529, non si ferma naturalmente, al porsi come una mera petizione di principio, bensì entra nel nucleo stesso delle disposizioni di maggior rilievo.

Così, ad esempio, all'art. 4 si stabilisce che il Sindaco o il Presidente della Provincia assumono l'onere e il ruolo di **garanti** dell'autonomia delle strutture di P.L. nei confronti di altre Autorità o all'interno della compagine dell'Ente di pertinenza.

All'art. 5, poi, è posto il principio, parimenti essenziale, dell'**autonomia**, organizzativa ed operativa, del Comandante e del Responsabile del servizio per quanto attiene "*allo svolgimento delle funzioni di direzione e coordinamento dei servizi del personale*".

Va osservato, peraltro, come la Proposta abbia ampliato notevolmente ed in senso lato le prerogative della figura del Comandante, sia attenuando i poteri del sindaco – che non emana più direttive (e, men che mai, ordini) ma "*disposizioni di indirizzo*"– sia imponendo a costui, per interventi che eccedano i limiti degli incarichi ordinari (le famose "specifiche operazioni" di cui all'art. 3, L. 65/86), l'obbligo di richiedere il parere **vincolante** del Comandante stesso.

Sempre in riferimento al principio di autonomia, l'art. 6 ne dispone la rigorosa applicazione alle Regioni ed agli EE.LL., nell'ambito delle rispettive attribuzioni in materia di polizia locale, collegandolo all'eguale rilievo degli altri tre principi di *"leale collaborazione"* tra enti diversi, di *"differenziazione"* e di *"adeguatezza"*, onde inibire e prevenire sovrapposizioni e prevaricazioni purtroppo frequenti nel contesto di specie.

La parte centrale della Proposta si individua, tuttavia, nella precisa e chiara elencazione delle funzioni istituzionali di polizia della P.L.

Al riguardo, occorre segnalare che, per la prima volta, in un testo presentato al Parlamento, si provvede a fissare la tipologia, la qualità ed i contenuti delle funzioni di p.g., di p.s. e di polizia stradale con il logico presupposto della loro integralità, ovvero, pienezza (artt. 7-13) che dovrebbe far giustizia, una volta per tutte, degli equivoci, contraddizioni e false interpretazioni emersi in passato.

Quanto ai servizi di vigilanza spicca quello relativo all'agente di quartiere, che si estende alla creazione di **nuclei** preposti all'espletamento di analoghe mansioni a livello territoriale e zonale.

Rileva, in particolar modo, la rubricazione di tali attività come "servizi specialistici" (e tutt'altro che secondari o residuali) implicanti, a loro volta, la organizzazione di corsi formativi adeguati alla bisogna.

Agli artt. 17 e 18 si delinea la completa ristrutturazione degli organici e delle qualifiche.

In sintesi, si acquisisce l'organigramma-standards delle polizie ad ordinamento civile articolato in: comandante, dirigenti, commissari, ispettori, sovrintendenti, assistenti e agenti mentre, al comma 4 dell'art. 16 vengono illustrate le relative mansioni per ciascuna qualifica.

Si provvede, altresì, a ripristinare l'unicità delle procedure concorsuali pubbliche vietando formalmente – ed in esplicita deroga a quanto previsto dall'art. 109, secondo comma, T.U.E.L. per il personale degli EE.LL. – l'applicazione dell'assunzione a tempo determinato su base negoziale di dirigenti esterni ai Corpi e servizi.

Per quel che attiene all'armamento, l'art. 18 introduce una norma di principio (comma 1) che, testualmente, recita: *"L'armamento in dotazione al personale dei corpi e servizi di polizia locale che svolge funzioni di polizia è adeguato e proporzionato alle esigenze di tutela dei cittadini, dei beni fondamentali riconosciuti dall'ordinamento giuridico, della sicurezza pubblica, della prevenzione e della repressione dei reati, nonché degli altri compiti istituzionali"*:

Tale formula che ricalca l'analoga disposizione vigente per le altre polizie e cancella definitivamente le (pericolosissime) fisime dell'arma per difesa personale applicandosi, all'occorrenza, anche al personale della P.L. la causa di giustificazione ex art. 53 C.p. con tutti gli effetti di legge.

Si dispone anche la legittimità dell'uso dell'arma fuori dell'orario di servizio – avendo la Proposta, tra l'altro, stabilito l'abrogazione della limitazione temporale della funzione di p.g. – qualora ricorrano gli stessi motivi riportati nella suddetta formula.

Le novità progettate dalla Proposta in materia di trattamento economico e previdenziale possono facilmente riassumersi nella **integrale equiparazione del trattamento economico ed indennitario della P.L. gli altri Corpi ed organi di polizia**, a cominciare dal ripristino **della indennità di pubblica sicurezza** (corrisposta nella misura del 100%) – ridefinita come tale – cui si aggiungono **l'indennità di mobilità** e quella **di missione**.

A favore dei dirigenti, ricorrendone i requisiti di legge, si applica anche **l'indennità di posizione**.

Quanto alla esclusione della P.L. dal novero delle categorie rimaste fruitrici delle norme **sulla causa di servizio, l'equo indennizzo e la pensione privilegiata**, l'art. 19, comma 7, ne prescrive l'immediato ripristino.

Una soluzione praticabile, al fine di ricondurre la P.L. alla contrattazione di diritto pubblico – a parte la presumibile automaticità di tale provvedimento a seguito del riconoscimento dei requisiti della P.L. in ordine alla sua collocazione negli elenchi della L. 121/81 e del D.Lgs. 29/93 – viene individuata, all'art. 22 della Proposta, nel prevedere **una fase transitoria** di durata biennale durante il quale possano completarsi le dovute procedure per rendere maggiormente agevole una trasformazione di regime giuridico decisamente non facile, né operabile senza un adeguato percorso concertativo a più voci. Si è, quindi, ritenuto opportuno istituire **una Agenzia di rappresentanza della Polizia Locale**, sul modello seguito, a suo tempo, dai Segretari comunali, nella prospettiva di ottenere l'atto finale costituito da Decreto del Capo dello Stato che sancisca il nuovo status ordinamentale della medesima P.L. quale attestazione dell'ingresso conclusivo nel Comparto Sicurezza.

Come può constatarsi, entrambi i progetti di riforma – quello contenuto nel DdL. Di Biagio e all. e quello della Proposta Rampelli – si pongono in una dimensione nettamente speculare o, se si preferisce, **eguale e contraria** rispetto alla linee, fino a ieri maggioritarie, che hanno improntato, con poche varianti (e scarsissima originalità) l'attivismo, talvolta frenetico, dell'ANCI e dei suoi mandatarî pro tempore, nonché di uno stuolo di rappresentanti di un certo associazionismo di categoria, di sindacalismi più gialli che rossi o bianchi e di molti singoli esponenti politico-amministrativi convertitisi alle privatizzazioni "selvagge" o, più semplicemente, abbacinati (qualcuno direbbe ingolositi) dallo stantio mito del Privato/Sociale.

Questa "Grosse Koalition" ha monopolizzato, di fatto l'area delle possibili alternative alla L. 65/86 fin quando, per cause interne ed esterne – la secessione dell'UPI "tradita" dall'ANCI a guida Delrio, la mancata rielezione di molti "campioni" del riformismo "di scuderia", i dissidi insorti tra fazioni di favorevoli e contrari agli accorpamenti forzosi attorno alle Città Metropolitane, ecc. – tale monopolio ha iniziato pericolosamente ad incrinarsi.

Ed è veramente un paradosso che ciò sia accaduto nel momento del massimo apogeo della stessa ANCI, assurta a forza di governo mediante la designazione dei suoi più qualificati esponenti (Renzi, il predetto Delrio, vari sottosegretari e così via) e l'avvento di slogan e simbolismi come "il Sindaco d'Italia" ed amenità similari.

Un altro colpo di maglio che, certamente avrà concorso allo scompaginamento delle pregresse convergenze, è da attribuire anche ad altri eventi quale, ad esempio, la caduta di aspettative egemoniche del "partito dei sindaci" relativamente alla (incompiuta) riforma del Senato (dei non-eletti) posto che l'originaria composizione prevedeva la schiacciante (se non totalitaria) presenza di rappresentanti comunali mentre, per scelta (libera o coattiva), dello stesso Renzi, si è dato luogo ad un massiccio ingresso di Governatori e dirigenti regionali.

L'insieme di simili circostanze ha prodotto un calo del pressing sulla P.L. e sulle spinte impresse, fino a qualche anno addietro, alle riforme omologate nei termini suddetti.

Ma, indubbiamente, al di là di fatti contingenti e conflitti di poteri, il livello di sviluppo giuridico-culturale dei progetti di legge di cui s'è detto ed il ricompattamento della categoria su quei medesimi testi come dimostrato dal consenso che le manifestazioni seguite alle campagne diffamatorie inerenti lo scandalo di Capodanno, hanno riscosso nell'intera Penisola finiscono per creare un precedente di (assai) difficile rimozione.

E se già si inizia a parlare di una **costituzionalizzazione** della P.L., ovvero di un suo ingresso nell'ambito della riforma del Titolo V, è bene ricordare, ancora una volta che la Carta del '48, mentre omette qualunque riferimento alla nozione ed allo stesso termine "polizia" relativamente alle strutture statali, civili e militari, nomina solo due volte questa parola: a proposito della polizia giudiziaria (art. 101) e della polizia locale (art. 117).

In ultimo, però, è doveroso anticipare che la stessa proposta Rampelli necessita di ulteriori integrazioni ed aggiornamenti in linea con la (seconda) riforma del Titolo V varata dal Governo Renzi nel 2015.

E, stante il tenore di questo ennesimo intervento sulla Costituzione, è urgente cogliere la medesima occasione per definire ancor meglio gli istituti giuridici attinenti alla P.L. colmando gli ancora consistenti varchi che ne rendono ancora sfuggente l'identità culturale e normativa.

A tale scopo, un nuovo testo, già approntato, è in procinto di essere presentato in Parlamento.