

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 qualunque riformista (qualunque tipo di riforma legislativa è accettabile, purchè 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 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 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 disegnavano una geografia istituzionali 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, statale 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 Shengen 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 transitare

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.

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 Polizia Locale decisamente insospettabile anche per gli addetti ai lavori e per gli stessi diretti interessati, cioè, gli appartenenti alla categoria.

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) lasciava intuire la sussistenza di un profondo conflitti 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.

Ed è in quel periodo che si registra un certo mutamento delle 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 mantenendo 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 (orario) delle funzioni di p.g. al

decorso del turno di lavoro e, da qui, le offensive nomenclature del “vigile a mezzo servizio” e la pioggia di denunce e ricorsi ove l’operatore abbia violato, anche soltanto un senso, 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.

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!

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 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 deriveranno.

Secondo alcuni commentatori, la storia della P.L. come organo pubblicistico, sarebbe finita qui, essendone i successivi esiti solo appendici di ciò.

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, abbia notevolmente contribuito a comprometterne il suolo 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 ad ulteriori e ben peggiori conseguenze quanto a **privatizzazione totale** della struttura.

Infatti, nel biennio 1995-1996 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 strumento di giustizia a entrata del bilancio comunale – venne rapidamente scongiurato dal TAR Lazio, prima, e dal Consiglio di Stato, dopo, che esclusero, in buona sostanza, la legittimità della suddetta trasformazione, considerato che le disposizioni della L.142/90 richiamate a fondamento della prefata “istituzione” si riferivano a servizi economici 2/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 sconosciute 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 ordinarie 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, 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 limitata dal prefato Decreto ministeriale n. 145/87 che ne restringeva l'applicazione unicamente all'esercizio di determinate attività (es., i servizi notturni ed analoghe circostanze) 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** a quella della L. 65/86, faceva trasparire i 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 identità accademica e di provenienza politica: il PSI di Craxi) Bassanini andava 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, deputati 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 di più una **concessione**, anziché un requisito essenziale allo svolgimento di funzioni di polizia attiva, innescava un **contrasto di competenza** 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, nessuno si assunse una simile iniziativa (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 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 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 violenze e lesioni, la sola ipotesi di fornirli in dotazione alla P.L. aveva scatenato l'ennesima barabanda 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 un costante innalzamento statistico dei casi di violenza, sessuale e non solo.

Va da sé che, tra doppi filtri, lungaggini delle procedure consiliari, continui boicottaggi dall'interno stesso delle strutture locali e, non ultimo, dall'ANCI che aveva 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 ai suddetti regolamenti bassaniniani. E, ciò, malgrado gli attacchi fisici agli operatori impegnati nei servizi esterni (anche 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 (“Bassanin 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 della 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 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 – dipendenti di imprese private e 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

scopertamente in regime di profitto laddove il modello escogitato dal Comune sarebbe, comunque, rimasto vincolato a 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 (e 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.

Da pag 10 -----

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.

Del resto, è inoppugnabile che la concatenazione di eventi, conflitti e reazione sia partita da lì giungendo, poi, fino ai giorni nostri.

Dalla prospettiva della P.L., sotto i vari profili, il rigetto del progetto aziendalistico provocava l'ingresso in una nuova fase del percorso iniziato con il Decreto Amato – di cui, senza troppi infingimenti, l'Istituzione doveva 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 un 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” citando la “materia della polizia locale” in posizione subalterna, addirittura, residuale, in luogo di un Ordinamento specificamente diretto alla categoria interessata, si configurava una precisa scelta di campo di netto stampo 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 concettuologia e quanto era stato stabilito dal Giudice Amministrativo circa la parificazione funzionale dei compiti di istituto della P.L. e delle altre Forze dell'ordine appaiono decisamente abissali dovendosi altresì, evidenziare come anche la giurisprudenza di merito e di legittimità abbia emesso una serie di pronunce che riconoscono la competenza piena della P.L. in materia penale, che hanno accostato le sue strutture organizzative a quelle militari (!) e che, recentemente, sono 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 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 statale 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 anche che le stesse sono esplicate in nome e per conto dello Stato prima ancora che per il Comune, la Provincia, 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"), veniva (e viene) ancora più insensata la nutrita congerie di proposte e disegni di legge fioriti a bizzeffe nel quindicennio 1998-2013 quando i loro artefici, sovente eterodiretti da obbedienze di eterogenea natura, tenatarono 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” – i più accesi e pervicaci avversari di quest’ultima, tentassero il colpaccio della sua finale dismissione, accuratamente e dettagliatamente programmata attraverso l’ovvia enfaticizzazione 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. Il tutto, ammassato all’interno di una legge che avrebbe 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 privando 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 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, ancorchè 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 fortemente 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 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 governante che era stato ripudiato apertamente 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 devastato Titolo V asserendosi che quel sistema aveva sovraccaricato la Corte costituzionale di ricorsi e controricorsi con i quali lo Stato e regioni si contendevano i poteri, ovvero le “attribuzioni” ivi distribuiti 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 regionale e locale” escludendo ogni altra (vera) funzione di (vera) polizia.

Inserire i pezzi dell'altro pc.

Pag 14

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 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 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 a quelle situazioni di subalternità gerarchica e di mortificazione identitaria (oltreché, operativa, organizzativa, funzionale, ecc.) su cui 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. 119, in combinato disposto con l'art. 9 D.Lgs. 165/2001 ha spalancato la porta 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 presente.

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'effettualità 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" non è verificato, né verificabile, da alcuno (singolo od organo collegiale che sia terzo rispetto alle parti negoziali dell'accordo).

Era 8ed 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 8e 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 in istituti privati di dubbia fama, ecc., ovvero, altri titoli referenziali, il livello di idoneità resta virtuale.

Naturalmente, l'applicazione alle strutture e alla 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) e, perciò rende 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, estranea 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, giacchè, fino a quel momento, i provvedimenti di comando interorganici 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 commissariamento tacito); tuttavia, la norma allude chiaramente alla oggettività e verificabilità di condizioni 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 se non apodittico .

Di diverso, tra i due istituti (comando e contratto), vi sarebbe l'ulteriore presupposto della eccezionalità del primo, che non è contemplato per il secondo, mentre entrambi si inquadrerebbero nella specie dell'incarico a tempo determinato, anche se la durata del comando non è fissato dal Decreto presidenziale, laddove quella del contratto ha il 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 comunque esterno deve durare non meno di tre anni e fino al massimo di cinque.

In finale: sia nel caso del quinquennio – che si presuppone 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 con l'avvento, di fatto, di un provvedimento a tempo determinato, ci si trova a cospetto del 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. 56 cit. – “comandato a prestare servizio presso altre amministrazioni o enti che svolgano attività di polizia” – contempra il caso di un commissario della PolStato di sostituire un colonnello dell'Arma dei CC. Ovvero una maggiore della G.d.F. o, persino, un dirigente della Polizia Penitenziaria!

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. generale dei CC. Che sostituisce un questore), senza il quale diverrebbe palese la 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 Legislature (concetto comprensivo del Capo dello Stato, all'epoca, Cossiga, grande esperto di polizia, servizi segreti e questioni militari) evidenzerebbe 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.

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 dettare le basi di un controllo diretto sulle future organizzazioni della polizia locale – ovviamente, a quello istituzionale e pervasivo

esercitato dal Prefetto, dipendente anch'egli dalla comune casa madre degli Interni – doveva risultare impellente nel Paese delle Cinque Polizie (statali).

inizio

Pag 18

Rinizio da pag. 33

Tipicamente militari (art. 246, C.p.m.p.) che hanno un gemello in un Codice destinato essenzialmente ai civili immettendovi un fattore di militari età piuttosto insolito – è, 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 gigantesca operazione della privatizzazione del Pubblico Impiego.

Per converso, va osservato come l'orientamento seguito (e consolidato) del Supremo Collegio si trovi in perfetta sintonia con l'altrettanto costante indirizzo del Consiglio di Stato il quale, nei termini dianzi riferiti, non si 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, ancorchè 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 giacchè 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, 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. 220 (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 e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni, le persone (si!) 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 all'integrale 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 le sue 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!) 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 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 conservano 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 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 giacchè 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 la qualificazioni fi 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 coesistenza di due ambiti lavorativi e funzionali laddove l'obiettivo perseguito dai personaggi e dalle correnti riduzioni stico-burocratiche era quello di estendere indiscriminatamente a tutta la P.L. il primato, normativo ed istituzionale della polizia amministrativa locale.

Va da sé, poi, che le pronunce della Cassazione avessero anche ulteriori implicazioni: la prima, era certamente quella della piana 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 ausiliari età 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) pronunce della Cassazione 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 allineavano 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 – assai diversamente dall'apprezzabilità di casi singoli ed isolati tra loro in cui era coinvolto un solo operatore per ciascuna vicenda processuale e, quindi, riscuoteva l'attenzione di pochi specialisti giuridici – l'intera questione identitaria delle funzioni della P.L., abbia assunto una dimensione “strutturale” 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, 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 un'ipotesi 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 più, un rinvio a giudizio o altra procedura alternativa – dal rito abbreviato immediato al patteggiamento sulla pena o, non 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 (e finalmente!⁹ 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. dell'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, previo accertamento della incompatibilità ravvisabile nel contrasto 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 provvedervi, oppure sentenziare la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 329 C.p. laddove non preveda una specifica 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, attiene alla 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; pertanto,

l'aver introdotto nell'ordinamento giuridico il concetto di "ausiliarietà" è una invenzione esclusiva 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 Balstracci 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 la L. 690/1907, all'evidente scopo di ribadire e rinforzare la legittimità.

Il secondo dato ineriva alla 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 stradali 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 portando quelli statali ad uno, 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, intanto, 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.

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, 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, era, 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.

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 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.

Vì è 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., stante, non in ultimo, la posizione marcatamente minoritaria dello schieramento di provenienza (annoverante anche un Funi, convertitosi, poi, tra l'altro, anche ad un acceso anti-federalismo ed anti-regionalismo), a quel tempo, precluso ad eventuali alleanze con altri gruppi o singoli parlamentari.

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

Per contro, un simile travaglio ideo-linguistico avrà 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 (seppur con 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 la piena funzione e a ausiliario l'agente? In entrambi i casi, si sfiora l'assurdo giuridico così come insensata appare una delle caratteristiche più vistose di tale impostazione consistente nella attribuzione 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 sottoufficiali, 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 ausiliari età 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, 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, fosse quella di costringere la P.L. ad una sorta di vassallaggio istituzionale perpetuo, rappresenta un dato talmente oggettivo da non aver trovato mai alcuna contestazione.

La qualcosa agevola, anche da questa prospettiva, la percezione della portata inerente l'abrogazione, compiuta dal D.Lgs. 29/93, dei due articoli 810 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 quei contesti.

da qui, la necessità di recidere l'ultimo (o, meglio, l'unico!) filo che costituiva un fattore di pariteticità tra ordinamenti e 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 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 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, ella 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, ripetasi, complessità) della prevenzione extra- o ante-delittuosa, la quale non si esaurisce, certamente, con un titolo stampigliato sul tesserino di servizio, ma impone ben altro genere di formazione e di esercizio pieno di determinati poteri!

A riguardo di quest'ultimo profilo – che, poi, rappresenta il nucleo del problema – occorre distinguere tra interventi singoli e collettivi (cioè, operati in collaborazione con altre forze di polizia munite della qualifica integrale e, in più, dotate della presenza degli ufficiali 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) investe situazioni di controllo del territorio, implica di 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 dei “specifiche operazioni” riportata all'art. 3, L. 65/86, autorizzate dal sindaco ed a (sola!) condizione che per tali collaborazioni 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 si prefigura soltanto 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 istituzione perché connaturata ed intrinseca alla funzione stessa, oltreché esercitabile in via autonoma da parte della Magistratura fuori da qualsiasi interposizione di figure “terze”, comunale o statali che possano essere.

In effetti, sarebbe da chiedersi come e perché i padri della L. 65/86 abbiano potuto incorrere in un 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 alla 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 coesistenza di due potestà simmetriche e divergenti, per giunta, di quella 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, subalterno 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, grazia anche ad un simile espediente, mai potuto essere equiparata a quello 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 – si rivelava, evidentemente, funzionante, osservandosi che, per quasi tre decenni, essa non è stata contestata da nessuno ed in nessuna occasione e, quel che più sorprende, neppure dai diretti interessati (la Magistratura).

Naturalmente, anche sotto questo aspetto, però, si è trattato di pure apparenze giacché devesi proprio alla pattuglia di giudici e p.m. presenti alla "Commissione Pisapia" il "merito" di aver inventato, a loro volta, 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 Legislature 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, dovrebbe nascondersi – onde non esercitare in prima persona attività 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, un ennesimo corto circuito, 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, 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

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 raccoglitore 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 ci si riferisce assolutamente all'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 della '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'ausiliario di p.s. alle dipendenze delle altre Forze dell'ordine, ovvero, al Prefetto, al Questore, al Commissario della PolStato o all'ufficiale o sottufficiale dell'Arma dei CC., anche se esso si trovi ad intervenire da solo, mediante l'instaurazione di "collaborazioni", "cooperazioni", "integrazioni", ecc., gestite, unilateralmente, da quelle Autorità.

In alcune delle summenzionate proposte (e, duole dirlo, in certe ordinanze prefettizie) si è tentato, persino, di formalizzare una sorta di reperibilità a tempo indeterminato di personale della P.L. per lo svolgimento di svariate tipologie di attività che rientrassero, in qualche misura, nella nozione di pubblica sicurezza e, per l'effetto, consentissero la disponibilità di una vera manovalanza operativa pronta ad ogni evenienza che richiedesse sostituzioni, supplenze, scambi, ecc., purchè eseguite "all'impronta" e, soprattutto, a titolo gratuito per il committente.

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 bello scandato 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 che pareva alquanto generica, nell'uso comune del termine, essa era divenuta sovrapponibile, ovvero, portata a sinonimo di "sorveglianza" o, addirittura, di "guardiana" (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 dalla 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 coesti 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, l'esercizio delle mansioni di servizio perde ogni garanzia di 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 meccanicizzate, specificamente in virtù della regola della staticità o stanzialità insita 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 constatabile come l'attività di prevenzione sostanziata nella funzione di pubblica sicurezza costituisca un plus rispetto al minus della ("quarta funzione", per dirla con La Valle) vigilanza 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 ella (ormai desueta) regolazione del traffico, dove l'elemento umano è surclassato da dispositivi semaforici già diffusi e operativi prima del 1986 (più o meno, intelligenti!), dal dilagare della videosorveglianza, anche e soprattutto interessante la circolazione stradale, le ZTL, ecc., e 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 l'innovazione (recitata da quasi vent'anni!) rappresentata 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 quella "funzione" 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.

Ma l'argomento più dirimente es ostativo alla reciproca assimilabilità delle due funzioni, è certamente la complessità dell'attività di p.s. rispetto alla vigilanza, giacchè 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’ercente la funzione di p.s., ne richiede l’eguale grado di preparazione tant’è che, per unanime opinione degli autori e delle scuole straniere 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.

La qualcosa, smentisce clamorosamente l’opinioni di quanti vedono nell’agente di quartiere un operatore degradato 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 vigilanza...!

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.

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 completamento) 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 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 circostanza, 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 essa era colma.

In questa prospettiva, si inserisce la sentenza n. 3711/13 – il cui 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, flase

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 iscriveva 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 del conferimento, positive o negative, 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.)

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 incombenzi nell'apposita sede concorsuale.

Non solo: assumendosi, 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 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 una 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 di quei tanto meccanismi di sovra ordinazione 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 un controllo più incisivo.

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 dei 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 "polizia" indicativa di prevenzione e

“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, prendere notizia dei reati e 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 incontestabilmente di prevenzione, ossia di p.s..

La qualcosa rende ovvia una valutazione di pericolosità (per l’operatore) e di rischio (per l’esito dell’operazione, per l’incolumità dei cittadini, ecc.) pari o desisamente 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 presiedono, nell’ordinamento giuridico, all’armamento dei Corpi di polizia, ilitari e civili, tendono ad amplificarsi per quanti svolgano istituzionalmente gli incarichi di cui all’art. 55 cit.

Certamente, nel caso della P.L. il marchingeo “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 difese 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 delle conflittualità e della violenza ell’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