



## Anche la polizia locale è “*Forza di polizia*”

Insieme ad alcune proposte per un immediato rilancio “*a costo zero*” delle Forze di polizia a ordinamento locale

*Avv. Luca Montanari*

Dirigente dell'ufficio documentazione e studi Anvu  
Dirigente del Corpo di polizia locale di Avezzano  
Iscritto all'ordine degli avvocati del Foro di Avezzano  
Dirigente del servizio avvocatura del settore comunale

A mio personalissimo giudizio, ma credo non solo mio, dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 555/O.P./0001054/2020/2 del 30 marzo 2020, sull'utilizzo degli aeromobili a pilotaggio remoto, comunemente denominati “*droni*”, sembra nuovamente trapelare un malcelato stato di insofferenza covato da qualche vertice burocratico del Viminale nei confronti delle Forze di polizia a ordinamento locale.

Questa volta persino gli accertamenti di polizia a mezzo di drone sembrano dare fastidio, se effettuati dalla polizia locale. Tutti utilizzano droni, compresi i privati come per esempio gli ingegneri per i rilievi topografici o i fotografi per i servizi alle cerimonie di matrimonio, ma la polizia locale no, essa deve sottostare a regole ancora più stringenti o chiedere addirittura il permesso di farlo.

La polizia locale che persegue scopi pubblici e assolve *in primis* funzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza sul territorio, se vuole utilizzare i droni anche solo per rilevare un incidente stradale o un abuso edilizio o altre violazioni di legge, incontra mille e più ostacoli da parte non della malvivenza, ma assurdamente di quello Stato che essa stessa serve.

In altri termini, anziché essere orgogliosi e felici che una Forza di oltre sessantamila agenti capillarmente operativa sul territorio collabori attivamente alla sicurezza della Nazione, sembra ancora una volta cercarsi “*paglia per mille cavalli*” per reprimerne ogni più utile iniziativa e tentare di portarne le attività di controllo ai minimi termini.

Peccato però per qualcuno, che il maggiore corollario del principio di legalità affermi che “*tutto ciò che non è espressamente vietato è consentito*”. E utilizzare droni è un'attività

lecita per chiunque, basta rispettare il codice della navigazione le regole imposte dall'ENAV quale massima autorità in materia.

Motivo per cui la polizia locale potrà autonomamente e lecitamente continuare a utilizzare droni senza bisogno dell'assenso di alcuno, prefetto incluso, specie se l'attività è svolta nell'esercizio della funzione di polizia giudiziaria.

E già altri segnali di intolleranza, forse anche di non totale propensione per la polizia locale erano traspariti in alcune prefetture e, non ultimo, nella circolare sempre a firma del Capo della polizia sul riconoscimento dell'indennità di ordine pubblico, quando alla innegabile evidenza dell'utilità del lavoro della polizia locale quale fondamentale componente del sistema sicurezza, si è comunque voluto dare lo stonato segnale della abnormità del provvedimento e del *“non montatevi la testa e non pensiate di beneficiare di questa indennità per sempre; per la polizia locale questa è solo una gentile concessione del momento”*.

Insomma, tutto il contrario di quello che un Paese desideroso di massimizzare i risultati sul fronte della sicurezza e non timoroso di stimolare e assicurarsi controlli nel rispetto delle regole democratiche dovrebbe fare.

Per rendersi conto di quale sia la normalità è sufficiente osservare quello che accade negli Stati Uniti, o nel Regno Unito (patria della *Magna Charta*, a.D. 1265), o in Francia, o in Olanda, o in Germania, o anche in Spagna, ove alle Forze dell'ordine è assegnato tutto ciò che le nuove tecnologie offrono (Taser, armi, misure di contenimento, spray, telecamere, ecc.) e i poteri di intervento sono pressoché smisurati se spesi per erogare sicurezza ai cittadini o per respingere una violenza o di vincere una resistenza all'autorità.

Non solo. Quel malcelato stato di insofferenza appare ancora più grande del solito, quando nella circolare compare una serie di strani virgolettati attorno alla locuzione *“polizia locale”*, quasi volersi rimarcare una sorta di stranezza per un uso distorto dell'appellativo *“Polizia”*.

Se a questo poi si aggiunge, così come in effetti si è aggiunto, una chiosa sovrabbondante e abnorme attorno alla (gelosissima) definizione di *“Forze di polizia”*, il gioco è fatto: trasuda non tenue lo stato di fastidio dinanzi ad atteggiamenti avvertiti come quasi di *“lesa maestà”*, tanto lesivi da ritenere opportuno contrapporre il segnale (statale) di *“fermarsi e dare precedenza”*, se non addirittura quello di *“STOP”*.

Ma la polizia locale non lede la maestà di alcuno, giacché in Italia essa è Polizia dalla notte dei tempi, così come lo svolgimento delle sue funzioni sul territorio è pieno e generale ed avviene a norma di legge, esattamente come la sua denominazione comune a centinaia di

paesi nel mondo è contenuta sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nonché in decine e decine di Bollettini ufficiali delle Regioni.

La polizia locale è *“Forza di polizia”* a ordinamento locale, è *“Forza dell'ordine”* e anche *“Forza pubblica”*, e di ciò si darà dimostrazione nelle righe che seguono.

Correva l'anno 1992 e il Parlamento promulgava la legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.

Si dava così avvio all'opera di cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, in prima battuta con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, poi confluito nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La legge delega di tutto il processo di riordino normativo prevedeva la non privatizzazione delle Forze di polizia *latu sensu* intese, motivo per cui l'ANVU subito scrisse alle autorità competenti, a tutti i colleghi d'Italia e agli organi di stampa, la nota n. 359/93/DS-I-C del 10 marzo 1993, per significare che anche la polizia locale non era stata e non sarebbe dovuta essere privatizzata.

Seguirono delle ferocissime prese di posizione delle tre principali organizzazioni sindacali confederali del Paese, le quali affermarono congiuntamente che avrebbero contrastato tutte le iniziative tese al raggiungimento di ogni obiettivo atto a stravolgere gli attuali equilibri democratici, ritenendo più che legittima l'operazione di privatizzazione della polizia locale portata avanti dal Governo.

Seguì conseguentemente la nota ANVU prot. n. 10135/93/DS-I-C del 14 ottobre 1993, indirizzata all'allora Presidente del Consiglio dei ministri On. Carlo Azelio Ciampi (prima che divenisse il futuro Presidente della Repubblica), per diffidare e scongiurare ogni eventuale progetto di privatizzazione della polizia locale, dando comunque per assodato che essa era in ogni caso Forza di polizia a ordinamento locale.

Tanto era – ed è tuttora – vero, che con una sveltina del 23 dicembre 1993, il Consiglio dei ministri, vale a dire una settimana prima che scadesse il potere di legiferare conferito con la legge delega del 1992, approvò il decreto legislativo n. 546, aggiungendo alla locuzione *“Forze di polizia”* l'aggettivo qualificativo *“di Stato”*.

Tale decreto legislativo fu pubblicato in Gazzetta Ufficiale il successivo giorno 29 dicembre, ossia due giorni prima della scadenza della delega, andando di fatto a mantenere nel regime di pubblico impiego unicamente le *“Forze di polizia di Stato”* e non anche quelle a ordinamento locale.

Al tempo, stante la non digitalizzazione del sistema informativo, la Gazzetta Ufficiale uscì in forma cartacea solo dopo il Capodanno 1993, cioè dopo lo spirare di ogni termine (31 dicembre 1992), rendendo così definitiva la privatizzazione della sola Forza di polizia a ordinamento locale.

Già sol per questo si potrebbe parlare di violazione costituzionale della cosiddetta “*norma interposta*” (art. 76 Cost.), per eccesso di potere da parte del Governo nell'esercizio della delega, poiché la legge di autorizzazione n. 421 del 1992, non distingueva tra “*Forze di polizia di Stato*” e “*Forze di polizia non di Stato*”, di fatto equiparandole – com'è ovvio stante la unicità delle pubbliche funzioni svolte – in un unico *genus*.

E, *repetita iuvant*, dimostrazione piena e assoluta dell'esistenza di due Forze di polizia nel panorama giuridico italiano, è data appunto dal fatto che il Governo ha avvertito l'esigenza di aggiungere l'aggettivo qualificativo “*di Stato*” per precisare quale delle due intendeva non privatizzare.

Ciò che resta è, dunque, che le norme sulla disciplina del pubblico impiego (oggi il D.Lgs. n. 165/2001), conoscono DUE Forze di polizia: quelle “*di Stato*” e, inevitabilmente, quelle “*non di Stato*”.

Diversamente, se le Forze di polizia fossero solo quelle dello Stato non avrebbe avuto alcun senso per il Governo sperticarsi a modificare *in limine litisi* la norma, aggiungendo l'inciso del tutto inutile e pleonastico “*di Stato*”.

Né tale inciso avrebbe avuto ragione di seguitare ad esistere dal 1993 con il D.Lgs. n. 29 ininterrottamente fino a oggi con il successivo D.Lgs. n. 165 del 2001, considerato che nei suoi trent'anni di vita il testo unico sul pubblico impiego è stato pressoché modificato ogni sei mesi (es. con Dini, con Bassanini, con Frattini, con Brunetta, con Madia, con Bongiorno, ecc. ecc.).

Ciò porta inequivocabilmente a concludere come la polizia locale sia anch'essa *ope legis* Forza di polizia: Forza di polizia “*non di Stato*” ma a ordinamento locale.

La questione rafforza l'esistenza di una completa identità formale di *status* giuridico tra i due gruppi di Forze di polizia, che per quelle “*di Stato*” trova declinazione nella legge 1° aprile 1981, n. 121, mentre per quelle “*non di Stato*”, vale a dire a ordinamento locale, nella legge 7 marzo 1986, n. 65.

La legge 1° aprile 1981, n. 121, è rubricata “*nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*”, mentre la legge 7 marzo 1986, n. 65 “*Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale*”.

Quelle appena citate sono dunque *“leggi di ordinamento”*, il che non è cosa di poco conto per i relativi destinatari (polizie dello Stato da un lato e polizie locali dall'altro), significando ambiti giuridici dotati di una propria *potestas* (sempre e solo subordinata a quella dello Stato) e autonomia funzionale, esclusivi di una ristretta e particolare cerchia di soggetti.

*Potestas* e autonomia funzionale preordinate a curare l'organizzazione e il funzionamento dei relativi servizi, garantendo una quota più o meno significativa di indipendenza e di autogoverno rispetto ad ambiti giuridici e ad apparati burocratici vicini (es. quello del Ministero, quello della Provincia, quello del Comune).

Per comprenderne l'importanza è sufficiente ricordare l' *“ordinamento giudiziario”*, l' *“ordinamento militare”*, l' *“ordinamento penitenziario”*, l' *“ordinamento forense”*, l' *“ordinamento degli enti locali”*, oltre a diversi altri tutti dotati di *potestas* e autonomia proprie.

Nondimeno, come ha avuto modo di acutamente focalizzare anche il **ROLLA** l'ordinamento della polizia locale è un *“ordinamento nell'ordinamento comunale, alimentato da fonti proprie che ne fanno un vero e proprio ordinamento settoriale compiuto ed autosufficiente dal vertice alla base, con principi fondanti, attestati addirittura nella Costituzione e nella legge quadro statale”*.

E se la legge 1° aprile 1981, n. 121, decide nel proprio esclusivo ambito di operatività di meglio precisare come *“Forze di polizia”* gli appartenenti al proprio ordine, per le Forze di polizia a ordinamento locale tale qualificazione, ancorché non specificamente, ma neppure necessariamente presente nella propria legge di riferimento, consegue da una lettura *ex adverso* dell'articolo 3, c. 1, del citato D.Lgs. n. 165/2001, ove la distinzione tra Forze di polizia *“di Stato”* e quelle *“non di Stato”* è *in re ipsa* nella medesima norma.

Così come una (altra) ragione se la dovranno fare anche tutti coloro i quali ancora pensano che lo stesso termine *“Polizia”* sia una prerogativa esclusiva solo di qualcuno.

*“Polizia”* in realtà, è un vero e proprio istituto giuridico di diritto comune al quale in tanti trovano una compiuta immedesimazione, accludendovi semplicemente e legittimamente per mera completezza la propria qualificazione o specializzazione personale (penitenziaria, locale, stradale, tributaria, ecc.).

Ma l'equivalenza di *status* giuridico tra *“Forze di polizia dello Stato”* e *“Forze di polizia non dello Stato, bensì a ordinamento locale”* è non solo o non tanto terminologica, ma anche e soprattutto sostanziale, laddove l'esercizio *“sul campo”*, cioè *“per strada”* delle funzioni pubbliche avviene in maniera del tutto identica da parte dei singoli appartenenti delle Forze dell'ordine: funzione di polizia giudiziaria, funzione di pubblica sicurezza e funzione di polizia stradale, tutte e tre direttamente compartecipi della sovranità dello Stato.

A tale ultimo riguardo una precisazione è d'obbligo: neppure la locuzione *“Forze dell'ordine”* è, come sempre qualcuno vorrebbe fare credere, esclusivo appannaggio della polizia di Stato, dei carabinieri, della guardia di finanza e della polizia penitenziaria, poiché in nessun testo di legge o avente valore di legge si trova riferimento giuridico o connessione organica a quella o a quell'altra istituzione.

*“Forza dell'ordine”* è un termine metagiuridico di uso comune ove vi si annoverano tutte quelle organizzazioni di polizia i cui appartenenti rivestono la qualità giuridica di *“agente di pubblica sicurezza”*, e che sono per legge istituzionalmente preposti a – proprio come gli operatori della polizia locale – vegliare al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; a curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; a prestare soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni (art. 1, Tulps, regio decreto n. 773/1931).

*“Vegliare al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà”* non significa *“partecipare agli scontri, fermare la rivolta, soffocare i tumulti di piazza”*, ma piuttosto *“vigilare, tenere sotto controllo, sorvegliare”*, cioè tutte attività che nel quotidiano ogni agente di polizia locale svolge abitualmente e senza neanche volerlo, nel momento stesso in cui esce dal proprio comando.

Se poi scoppia una rivolta o altro evento pregiudizievole per l'ordine pubblico, all'allarme dato eventualmente anche dall'agente di polizia locale mentre era fermo lì in piazza a vegliare, seguiranno le ovvie, inevitabili e conseguenti azioni delle competenti autorità (prefetto, questore), che nel nome del principio cardine di sussidiarietà verticale e delle proprie attribuzioni istituzionali provvederanno ad attivare come per legge i soggetti della Forza pubblica ritenuti maggiormente adeguati a dare una risposta (artt. 13 e 14, L. n. 121/1981).

Magari anche chiedendo la collaborazione *“ausiliaria”* del Corpo della polizia locale poiché in punto di qualità di pubblica sicurezza, rileva specificamente la Corte di Cassazione (da ultimo con sentenza 2 dicembre 2019, n. 31388, che la caratterizzazione di *“ausiliarità”* è legata in via precipua alla funzione in senso generale, e non si riferisce alla figura del singolo agente di polizia locale, bensì a quella dell'intero Corpo o servizio (in tal senso anche Cons. Stato, IV, 30 settembre 2002, n. 4982, e circolare del Ministero dell'Interno n. 3/1987).

Questo per dire che anche il singolo operatore di polizia locale, nella sua individualità non è *“ausiliario”*, ma, al contrario, *“agente di pubblica sicurezza a pieno titolo”*, come tale sempre obbligato a vegliare al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei

cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; a curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; a prestare soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni.

Ovviamente sempre ricordando e rimarcando che ogni agente di polizia locale è anche agente della Forza pubblica (Cass. pen. Sez. VI Sent., 25 giugno 2009, n. 38119; Cass. pen. Sez. VI, 13 ottobre 2005, n. 5393; Cass. pen. Sez. VI, 13 ottobre 2005, n. 5393), nonché Forza dell'ordine.

Lo status di *“Forza di polizia non di Stato, ma a ordinamento locale”* (d'ora in poi *Forza di polizia a ordinamento locale*), ha palesato tutta la sua vigenza proprio in questi giorni, e per convincersi di ciò è sufficiente vedere come le Polizie Locali d'Italia siano, oggi più che mai, tutte impegnate in prima linea, anche nel più sperduto Comune della Repubblica, a realizzare attive forme di controllo del territorio, rilevanti ai fini della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, con lo scopo di dare una applicazione quanto più efficace ai decreti emanati per il contrasto del contagio da Covid-19.

Significative sono anche talune note di Prefetture e Questure, le quali non cessano di richiedere alle Forze di polizia a ordinamento locale, forme di collaborazione attiva, sia in teatri emergenziali autonomi sia in ausilio alle Forze di Polizia di Stato.

Ciò dimostra come sia palesemente in errore chi ancora voglia sostenere, che del controllo del territorio e della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica se ne occupino solo le Forze di Polizia di Stato e non anche le Forze di polizia a ordinamento locale.

Le Forze di polizia a ordinamento locale sono ormai parte integrante e sostanziale del *“sistema sicurezza nazionale”*, e non solo i fatti di questi giorni dimostrano senza ombra di dubbio come del loro prezioso e capillare apporto sia ormai impossibile farne a meno.

Fondamentale testimonianza e illuminante smentita di quanto scritto nella circolare citata in apertura, è quindi la chiarissima circolare n. 15350/117(2)Uff.III del 29 marzo 2020, proveniente addirittura dall'ufficio di Gabinetto del Ministro dell'Interno, la quale stabilisce a chiare lettere che le Forze di polizia a ordinamento locale sono inequivocabilmente comprese *“fra tutte le polizie”*.

Ciò rende pertanto improcrastinabili le varie misure di sostegno delle attività di Polizia Locale, da troppo tempo richieste e da troppo tempo negate o differite.

La corrente fase emergenziale e l'evidenza dei fatti dimostrati e dei risultati conseguiti direttamente *“sul campo”* inducono l'ANVU a proporre e richiedere le seguenti misure di riassetto dell'ordinamento della polizia locale, praticamente *“a costo zero”*:

- 1) immediata separazione dei fondi per il salario accessorio esistenti presso ogni ente locale, attraverso una semplice operazione matematica di divisione delle risorse già stanziata a favore dei lavoratori di ciascun genere (polizia locale da un lato, restanti dipendenti comunali dall'altro).  
In tal modo si faranno cessare gli interminabili conflitti tra dipendenti locali di “*genere differente*”, ove ciascuno accusa l'altro di appropriarsi in misura eccessiva delle risorse;
- 2) immediata individuazione di differenti e specifici canali di finanziamento del nuovo fondo per il salario accessorio delle Forze di polizia a ordinamento locale, sempre per non creare attriti e interferenze con i restanti dipendenti comunali o provinciali, anche approfittando di formule *ad hoc* di sovvenzione a valere come investimenti per la sicurezza;
- 3) successivo avvio di procedure sindacali per la realizzazione di una separata area di contrattazione a livello nazionale, esclusiva per le Forze di polizia a ordinamento locale all'interno del già esistente “*Comparto funzioni locali*”.  
L'articolo 70, c. 2, del D.Lgs. n. 165/2001, mantiene specificamente ferme le disposizioni di cui al titolo IV, capo II del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, riguardanti i segretari comunali e provinciali, e alla legge 7 marzo 1986, n. 65, per il personale della polizia locale.  
Ciò significa che anche le Forze di polizia a ordinamento locale, così come oggi già avviene per i segretari comunali e anche per l'area della dirigenza comunale e provinciale, può legittimamente aspirare, all'interno dell'ente locale e nell'ambito del comparto nazionale, a una propria e riservata area di contrattazione trovando l'*assist* della legge;
- 4) uscita dalla privatizzazione del pubblico impiego, traslando praticamente senza alcun onere per la finanza pubblica, dall'articolo 2 all'articolo 3 del D.Lgs. n. 165/2001, per eliminare quella miriade di lacci e laccioli che oggi affliggono la polizia locale e di fatto “*aziendalizzano*” in maniera inammissibile le funzioni pubbliche da essa svolte nell'interesse della Repubblica Italiana (*performance*, obbligo di conseguimento dei risultati economici di bilancio, accesso alla carriera per l'ordinaria e impiegatizia via comunale o provinciale, ad oggi con criteri asettici e senza uno specifico percorso *ad hoc*, ecc. ecc.).

**LUCA MONTANARI**

proprietà letteraria riservata ®