

Servizi in armi obbligatori e autonomia degli enti

Il Consiglio comunale può ampliare i casi di porto dell'arma

di **Mauro Rossetti** *



In breve

Gli enti locali sono obbligati a far svolgere in armi i **servizi esterni di vigilanza**, quelli di **protezione della casa comunale** e dell'armeria, i servizi notturni e di pronto intervento. Il **Consiglio comunale può prevedere ulteriori servizi** da far svolgere in armi e decidere se gli operatori muniti della qualifica di **agente di pubblica sicurezza** possono portare l'arma d'ordinanza anche fuori dal servizio.

Con la nota 557/pas. 9400.12982(10)8 dell'11 ottobre 2006 indirizzata alla Prefettura di Treviso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del ministero dell'Interno (est. Pazzanese) ha fornito un interessante parere in materia di possesso ed uso di arma da parte degli operatori della polizia locale durante lo svolgimento del servizio. Esprimendosi in merito al **Dm n. 145 del 4 marzo 1987**, il Dipartimento ministeriale ha ritenuto che: *"(...) per quanto concerne l'impiego del personale nei servizi notturni, non vi sono dubbi che l'espletamento degli stessi debba essere effettuato da coloro che abbiano in dotazione l'arma, rientrando nelle ipotesi previste dal co. 2 dell'art. 20 del citato Dm n. 145/1987, proprio perché si tratta sempre di esigenze essenziali-*

mente di prevenzione, il cui svolgimento può concretamente porre in pericolo l'incolumità di chi li esplica" sottolineando infine che: *"a parere di questo Ufficio i servizi armati di cui al riportato art. 20 'servizi esterni di vigilanza, servizi di vigilanza e protezione della casa comunale ed all'armeria, servizi notturni e di pronto intervento' sono stati definiti indicativi proprio per lasciare a ciascun comune la possibilità di individuare a livello locale, ulteriori specifiche tipologie di servizi armati, in aggiunta a quelli suindicati, che devono essere previsti nel regolamento comunale, debitamente approvato ai sensi di legge. È evidente che tale autonomia va considerata anche sotto i profili di spesa connessi all'armamento, tanto che l'art. 4, nel defini-*

re in linea generale la tipologia di armi da utilizzare, lascia all'Ente territoriale un ampio margine di autonomia relativamente alle altre scelte".

Il ministero ha così fornito un inequivocabile chiarimento sui servizi da svolgersi in armi da parte della polizia locale, esprimendosi nel senso dell'obbligatorietà di prevedere che vengano svolti in armi almeno servizi previsti dall'art. 20 del Dm n. 145/1987 ossia i **servizi esterni di vigilanza, servizi di vigilanza e protezione della casa comunale ed all'armeria, servizi notturni e di pronto intervento.**

L'armamento della Polizia locale^[1]

È stato previsto dall'**art. 5, co. 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65** (legge-quadro sull'Ordinamento della Polizia Municipale) che originariamente recitava: *"Gli addetti al servizio di Polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza portano, senza licenza, le armi, di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti, anche fuori dal servizio, purché nel-*

* Avvocato

[1] La definizione Polizia locale è sicuramente inadatta ad esprimere la pienezza delle funzioni dei Servizi/Corpi di comuni, province, Unioni di comuni ecc., ma termine maggiormente adatto ancora non è stato efficacemente coniato, pertanto è necessario riferirsi con tale termine alle Strutture che esercitano le funzioni di Polizia locale alle quali si applicano le previsioni della L. n. 65/1986.

l'ambito territoriale di appartenenza nei casi di cui all'art. 4. Tali modalità e casi sono stabiliti, in via generale, con apposito regolamento approvato con decreto del ministro dell'Interno, sentita l'Associazione Nazionale dei comuni d'Italia. Detto regolamento stabilisce anche la tipologia, il numero delle armi in dotazione e l'accesso ai poligoni di tiro per l'addestramento al loro uso". Successivamente il decreto del ministero dell'Interno 4 marzo 1987, n. 145 (Norme concernenti l'armamento degli appartenenti alla Polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza) ha disciplinato tutta la serie di attività relative alle modalità di istituzione e svolgimento dei servizi armati, demandando tuttavia all'ente locale la determinazione dei "servizi di Polizia municipale per i quali gli addetti in possesso delle qualità di agente di pubblica sicurezza portano, senza licenza, le armi di cui sono dotati, nonché i termini e le modalità del servizio prestato in armi (art. 2 co. 1)" fermo restando che "per motivi particolari di sicurezza e tenuto conto degli indici di criminalità, il prefetto può chiedere al sindaco che tutti gli addetti alla Polizia municipale in possesso della qualità di agente di pubblica sicurezza prestino servizio armato (art. 2, co. 3)".

Il Dm in questione conteneva poi "due norme di carattere transitorio" (così definite dal dipartimento Ministeriale estensore della nota che però sono purtroppo attuali anche a quasi vent'anni di distanza stante l'inerzia di molti Enti) le quali hanno generato fin da subito due distinte interpretazioni. **L'art. 20 del Dm n. 145/1987** prevede infatti che: *"1. Fino all'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 2, si applicano le norme esistenti, in quanto compatibili con la legge 7 marzo 1986, n. 65, e con le disposizioni del presente regolamento. 2. Qualora non risulti determinata o determinabile l'indicazione dei servizi per i quali gli addetti alla Polizia municipale di cui all'art. 1 espletano il servizio muniti di armi, es-*

sa si intende fatta per i servizi esterni di vigilanza e, comunque, per i servizi di vigilanza e protezione della casa comunale e dell'armeria del Corpo o servizio, per quelli notturni e di pronto intervento. 3. Il sindaco, qualora entro sessanta giorni dalla pubblicazione del presente regolamento non abbia provveduto alla comunicazione di cui all'art. 2, co. 2, comunica al prefetto le disposizioni del regolamento comunale che risultano applicabili in via transitoria ai sensi del co. 1". A parte l'obbligo del Sindaco di comunicare al Prefetto le previgenti norme applicabili in via transitoria in caso di inosservanza dell'indiretto termine di 60 giorni per l'emanazione del regolamento, la disposizione che ha suscitato le diverse considerazioni è quella relativa all'ipotesi in cui non fosse "determinata o determinabile l'indicazione dei servizi" da effettuarsi in armi da parte dell'Ente (in pratica se non fosse stato adottato il regolamento sull'armamento o se eventuali regolamenti già esistenti non disponessero sufficientemente in tal senso). Se la questione poteva dirsi pacifica in caso di mancata adozione del regolamento (nel senso che i suddetti servizi dovevano svolgersi in armi secondo le previsioni ministeriali) il problema si è posto allorché si è trattato di **regolamentare localmente ex novo l'armamento della polizia locale**. In tal caso alcuni sostennero la piena autonomia dell'Ente nello stabilire se esistessero servizi da svolgersi in armi, mentre altri ritennero comunque vincolanti le previsioni del decreto ministeriale nel senso di ritenere **misura minima** lo svolgimento in armi dei servizi indicati nell'art. 20 del Dm n. 145/1987.

L'obbligo dell'acquisto delle armi

In realtà almeno l'acquisto delle armi avrebbe dovuto ritenersi inequivocabilmente obbligatorio fin da subito, tenuto conto del combinato disposto dall'art. 3, co. 1 ("Il numero complessivo delle armi in dotazione alla polizia municipale, con il relativo munizionamento, equivale al numero degli addetti in possesso delle qualità di agente di pub-

blica sicurezza, maggiorato di un numero pari al 5% degli stessi, o almeno di un'arma, come dotazione di riserva") e dall'art. 2, co. 3 ("Per motivi particolari di sicurezza e tenuto conto degli indici locali di criminalità, il prefetto può chiedere al sindaco che tutti gli addetti alla Polizia municipale in possesso della qualità di agente di pubblica sicurezza prestino servizio armato") del Dm n. 145/1987. Il **co. 134 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127** (c.d. "Bassanini bis") non ha contribuito a fugare i dubbi, anzi li ha intensificati introducendo la modifica dell'**art. 5 della L. n. 65/1986** e stabilendo che: *"Gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza possono, previa deliberazione in tal senso del consiglio comunale, portare senza licenza, le armi, di cui possono essere dotati (...)",* raducando così in alcuni la convinzione che fosse delegata alla totale autonomia dell'Ente la possibilità di decidere se "armare" o meno i propri Servizi/Corpi di Polizia Locale. Sul punto è però illuminante l'**Ordinanza del Tribunale di Campobasso** in composizione collegiale il quale ha interpretato la modifica normativa nel senso che: *"Quanto alla deliberazione del Consiglio comunale richiesta dal novellato co. 5, dell'art. 5, L. n. 65/1986, deve porsi in rilievo che essa spiega efficacia non nel senso di mutare l'assetto normativo appena delineato, ampliando la discrezionalità dell'ente locale nel disciplinare termini e modalità di espletamento dei vari servizi con armi, ma sotto l'aspetto della possibilità, per gli agenti municipali muniti della qualifica di agenti di pubblica sicurezza, di portare l'arma in dotazione 'anche fuori dal servizio'. Al Consiglio comunale, in altri termini, è stata accordata la facoltà discrezionale di stabilire se gli addetti al servizio di polizia municipale che siano agenti di pubblica sicurezza possono portare l'arma senza licenza quando non sono in servizio"* (Trib. Campobasso, composizione col-

legiale, ordinanza 10-17/02/04), chiarendo che l'innovazione legislativa non aveva inteso attribuire ai Consigli comunali la facoltà di decidere se "armare" o meno la Polizia municipale.

L'obbligo di prevedere servizi in armi

Restava tuttavia non sufficientemente esaminata la questione se vi fosse l'obbligo di prevedere nel Regolamento comunale lo svolgimento in armi dei servizi previsti dall'art. 20 del Dm n. 145/1987. Il parere ministeriale è particolarmente incisivo, esprimendosi chiaramente nel senso di ritenere obbligo degli enti la previsione dello svolgimento in armi dei servizi previsti dall'art. 20 del Dm n. 145/1987, residuando in capo a questi ultimi (nella fattispecie al Consiglio comunale stante la residualità delle competenze giuntali ex art. 48, co. 2, del Dlgs n. 267 del 2000 e la previsione dell'art. 70, co. 2 del Dlgs n. 165/2001) la possibilità di prevederne altri in aggiunta a quelli relativi ai **servizi esterni di vigilanza, di vigilanza e protezione della casa comunale ed all'armeria, notturni e di pronto intervento**. Il ministero si esprime chiaramente riguardo ai servizi notturni "proprio perché si tratta sempre di esigenze essenzialmente di prevenzione, il cui svolgimento può concretamente porre in pericolo l'incolumità di chi li esplica" ma si esprime altrettanto nettamente riguardo gli altri servizi previsti dall'art. 20 del Dm n. 145/1987 che devono ritenersi il *minimo* della regolamentazione comunale. Il parere è condivisibile e non presta il fianco ad eccezioni. L'Ente è obbligato all'acquisto delle armi e la regolamentazione locale dovrà prevedere l'effettuazione in armi dei servizi previsti dall'art. 20 del Dm n. 145/1987, così che tutti i servizi esterni di vigilanza dovranno essere svolti con l'arma d'ordinanza. Il Consiglio può solo incrementare il numero di servizi da svolgersi armati e prevedere che gli agenti possano portare senza licenza l'arma "anche" al di fuori del servizio.

Servizi da svolgersi in armi

La locuzione "servizi esterni di vigilanza" è senz'altro generica ma non può che interpretarsi nel senso di servizi "esterni ai locali del Corpo e della Casa comunale" (Trib. Campobasso cit.). Sicuramente sono servizi da svolgersi in armi quelli relativi all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria delineate dall'art. 55 c.p.p., quelli relativi alle **funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza** ex art. 3 della L. n. 65/1986 e quelli riguardanti i **servizi di Polizia stradale** indicati dall'art. 11 del Cds. Tra l'altro riguardo questi ultimi l'art. 11, co. 2 del Cds dispone che: "(...) Al ministero dell'Interno compete, altresì, il coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati" e non c'è valida motivazione giuridica affinché alcuni organi deputati all'espletamento dei servizi di polizia stradale svolgano il servizio in armi ed altri no.

La modifica del Dm n. 145/1987 e l'esigenza di difesa personale

L'attenzione quindi non va posta sul **se far armare la P.M. ma sul come armare** la stessa. Infatti se svolgere servizi notturni o di polizia stradale con pistola d'ordinanza appare proporzionato all'ipotetico pericolo cui si espongono gli operatori, per altri servizi connotati da minore intrinseca pericolosità il possesso di una pistola semiautomatica o a rotazione potrebbe apparire eccessivo, ed anzi è spesso osteggiato dagli stessi operatori, valutate le procedure e le responsabilità che il possesso di tale arma comporta. Il ministero ha recentemente dato notizia di aver avviato l'integrazione del Dm n. 145/1987 al fine di consentire ai comuni di disciplinare, con proprio regolamento, la dotazione di erogatori a spruzzo contenenti *oleosin capsicum* (c.d. "**spray antiaggressione**") attualmente ritenuti quali armi comuni da sparo e non previsti dal decreto ministeriale) e distanziatori in materiale plastico, così che, fermo restando il dovere di far svolgere armati i servizi di minima previsti dall'art. 20 del medesimo Dm e la possibilità per gli enti di prevedere servizi ulterio-

ri e/o di prevedere il porto dell'arma anche fuori del servizio ex art. 5 L. n. 65/1986, verrebbe diversificato l'armamento della polizia locale in relazione alla pericolosità del servizio da svolgere ed alle esigenze di difesa personale degli operatori, come previsto dall'art. 1 del Dm n. 145/1987.

Il possibile intervento della contrattazione decentrata

In ogni caso la materia dovrà necessariamente trovare una regolamentazione quanto più omogenea possibile su tutto il territorio nazionale riguardo alle esigenze di difesa degli addetti, magari **demandando alla contrattazione locale** (con obbligo di accordo da inserirsi nell'art. 4, co. 4, del Ccnl 1° aprile 1999) l'**individuazione del tipo di arma adeguato e proporzionato alle esigenze di difesa** nell'effettuazione del singolo servizio nel rispetto del principio di posto dall'**art. 1 del Dm n. 145/1987**. Nessuno meglio degli appartenenti alla realtà locale è in grado di quantificare la pericolosità dello svolgimento dei singoli servizi, così che in un quadro generale legislativamente predefinito di servizi da svolgersi in armi, sarà il contemperamento tra la volontà politica e le esigenze di difesa degli operatori, in relazione al grado di pericolosità localmente ritenuto, ad individuare il tipo di armamento incluso nel Dm maggiormente rispondente alla tutela degli operatori, senza che esso risulti eccessivo. Perdurando comunque l'attuale situazione normativa **gli enti sono obbligati all'acquisto delle armi e ad adibire almeno ai servizi previsti dall'art. 20 del Dm n. 145/1987 (servizi esterni di vigilanza, servizi di vigilanza e protezione della casa comunale ed all'armeria, servizi notturni e di pronto intervento) personale in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza dotato di arma d'ordinanza**. E quanto sopra sia nel caso che abbiano approvato il regolamento previsto dall'art. 2 del Dm n. 145/1987 sia nelle more della sua adozione, alla quale sono comunque obbligati. ■