



ANVU®

ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE POLIZIA LOCALE D'ITALIA



**L'armamento dell'agente di polizia locale è un dovere giuridico, oltre che un obbligo morale.**

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

La sentenza della Corte di cassazione, sez. Lavoro, n. 13465/16, depositata il 30 giugno 2016, insieme a molte altre di una lunga serie, mi ha offerto utilissimi spunti di lettura per la conferma di quanto noi di ANVU andiamo da sempre sostenendo e, cioè, che l'armamento dell'agente di polizia locale è un obbligo piuttosto che una facoltà.

Secondo gli Ermellini, "in virtù del generale dovere di sicurezza incombente ai sensi dell'art. 2087 codice civile (da interpretarsi in conformità con gli art. 32 e 41 Cost.), è addebitabile al datore di lavoro la responsabilità per il danno occorso al lavoratore che appaia causalmente riconducibile, in mancanza di prova contraria, all'assenza di misure di prevenzione c.d. "innominate", le quali, ancorché non espressamente imposte dalla legge, siano suggerite dagli standard di sicurezza normalmente osservati o da conoscenze sperimentali o tecniche".

Il citato articolo 2087 del codice civile fa obbligo al datore di lavoro di "adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro".

Ricordiamo che tale norma ha trovato una aggiuntiva riviviscenza nei confronti della polizia locale dopo che quest'ultima nel 1993 è stata privatizzata e il suo rapporto di lavoro disciplinato dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

È stato così posto in evidenza da autorevole dottrina giuslavoristica come la norma faccia riferimento a tre parametri essenziali:

1. la particolarità del lavoro, ovvero tutti i rischi e i pericoli che caratterizzano una specifica attività;
2. l'esperienza, da intendersi come consapevolezza delle possibili situazioni di pericolo della specifica realtà lavorativa, anche in base agli eventi già verificatisi su larga scala;
3. la tecnica, riferita a tutte le possibili misure di tutela e prevenzione a favore di una determinata attività lavorativa.

Prima di proseguire giova quindi ricordare come la sicurezza sul lavoro annoveri tra le sue fonti più importanti numerose convenzioni internazionali, tra cui quella del 1961 recante la Carta sociale europea.

Non solo. Persino la nostra Carta costituzionale insiste molto sul punto, prevedendo non solo la tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della

collettività (art. 32), bensì anche una generale tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35).

Tornando quindi all'esegesi dell'articolo 2087 del codice civile, osserviamo come dottrina e giurisprudenza abbiano unanimemente posto tale norma a fondamento dell'obbligo di sicurezza datoriale, sottolineandone l'importanza per la sua duplice funzione, da un lato, di "norma aperta" e, dall'altro, di completamento e chiusura della legislazione in materia di sicurezza sul lavoro, avente la "funzione di adeguamento permanente dell'ordinamento alla sottostante realtà lavorativa" (Cass., sent. n. 5048/1988).

La natura di norma aperta dell'articolo 2087 permette di supplire alle possibili lacune della legislazione prevenzionistica, che non può prevedere ogni fattore di rischio: insomma, in base all'obbligo derivante dall'articolo 2087, il datore di lavoro deve provvedere a garantire la sicurezza dei lavoratori attuando gli interventi più adeguati anche in base all'esperienza e ai criteri generali di prudenza e diligenza.

Viene così sancito il c.d. "debito di sicurezza" del datore di lavoro, non circoscritto solo alla osservanza delle specifiche misure imposte dalle varie disposizioni normative, ma piuttosto comprensivo di tutti gli interventi concretamente necessari e fattibili per prevenire infortuni sul lavoro e malattie professionali.

Secondo MASSIMO ROCCELLA (ordinario di diritto del lavoro nell'università di Torino), l'obbligo di sicurezza deriva dalla struttura stessa del rapporto di lavoro subordinato, che comporta per il datore di lavoro "non soltanto l'esercizio di doveri, ma anche l'adempimento di doveri, cui corrispondono paralleli diritti dei lavoratori". Sicché "il lavoratore può considerarsi nei confronti del datore di lavoro, a ben vedere, creditore non soltanto di retribuzione, ma anche di <<sicurezza>>".

A tal riguardo, secondo la giurisprudenza, il legislatore con l'articolo 2087 del codice civile ha istituzionalizzato il "principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile", implicando che l'adozione delle misure di prevenzione e protezione non può essere subordinata a considerazioni di fattibilità economica o organizzativa (o, peggio, di "sensibilità politica" nel caso della polizia locale).

La Corte di giustizia europea si è quindi spinta ad affermare che il datore di lavoro è tenuto a rendere disponibili ulteriori (rispetto a quelli già tassativamente previsti dalle disposizioni in materia di sicurezza sul lavoro, ndr) e sempre più sofisticati interventi per rendere le mansioni ogni giorno più sicure (Sent. UE 15 novembre 2001, n. 492000, supportata da Cassazione penale 27 settembre 1994, n. 10164).

Venendo quindi al nocciolo della questione, occorre focalizzare l'attenzione sul concetto di arma quale misura di "difesa personale" da rischi e pericoli sul luogo di lavoro.

Per fare questo non possiamo non considerare talune definizioni offerte dal D.Lgs. n. 81 del 2008, che costituiscono anche enunciazioni fondamentali ai fini della comprensione di diritti e doveri in capo tanto al datore di lavoro quanto al lavoratore (art. 2, comma 1):

n) «prevenzione»: il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno;

o) «salute»: stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità;

q) «valutazione dei rischi»: valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di

protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza;

r) «pericolo»: proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni;

s) «rischio»: probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione;

Pertanto, combinando tali concetti tra loro, il datore di lavoro ha un generale obbligo di tutela dello stato di completo benessere fisico, mentale e sociale del lavoratore, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità.

E per fare ciò il datore di lavoro deve effettuare una completa valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata a individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza.

In siffatta valutazione il datore di lavoro è tenuto ad analizzare ogni proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni, dovendo quindi stimare la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione.

All'esito di tale fondamentale processo il datore di lavoro dovrà adottare il complesso delle disposizioni (leggasi: regolamenti) o misure necessarie (leggasi: arma) anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali.

Secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica è innegabile come oltre ai vari rischi comuni a più mestieri (investimento, caduta, taglio, ecc.), l'operatore di polizia locale sia destinatario di un rischio suo proprio, specifico e insito nell'esercizio delle funzioni che per legge è chiamato a svolgere come appartenente alla "forza pubblica": funzione di polizia giudiziaria, di polizia stradale, di polizia amministrativa e di pubblica sicurezza.

Funzioni alle quali non è possibile sottrarsi, come invece potrebbe fare un operaio comunale se gli venisse chiesto di salire su un albero a mani nude per tagliare un ramo, o un impiegato dell'ufficio anagrafe qualora chiamato dal suo dirigente amministrativo a lavorare in una stanza senza finestre.

Le funzioni di polizia, direttamente compartecipi della sovranità della Repubblica, importano obblighi cogenti come quello di pronto intervento, di soccorso pubblico, di reazione attiva e energica a ogni azione di contrasto all'ordine costituito, di fermo o di arresto, di immobilizzazione, finanche arrivando a respingere violenze e vincere resistenze con l'uso delle armi (art. 53 codice penale); e presuppongono responsabilità di carattere penale per gli agenti e ufficiali tardivi, o peggio omissivi (art. 323, 328, 329, ecc., codice penale).

Qualcuno non pensi, infatti, di potersi tranquillamente sottrarre da tale incriminazione nel nome de: "io sono disarmato, quindi non sono tenuto ad andare".

Chi ha un particolare dovere di esposizione al pericolo (art. 54, cpv, cod. pen.) non può pensare di potere giustificare la propria omissione sostenendo di esservi stato costretto dalla necessità di salvarsi dal pericolo attuale di un danno grave alla persona.

Gli ufficiali e agenti della "forza pubblica", di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza hanno ontologicamente un particolare dovere di esposizione al pericolo, quindi devono

Intervenire senza se e senza ma, salvo che il fenomeno sia talmente abnorme da risultare oggettivamente impossibile da fronteggiare (es. rapina al portavalori, o in banca da parte di un folto gruppo di criminali armati di kalashnikov).

Intervenire per, ricordiamolo: prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale (art. 55, c.p.p.).

La particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica (giudiziaria e di pubblica sicurezza) ci insegnano e ci dimostrano da sempre come in tema di rischi e di pericoli cui sono esposti ufficiali e agenti di polizia (chiunque essi siano a svolgere dette funzioni), i fattori aventi il potenziale di causare danni e le probabilità di raggiungimento di questi ultimi siano indissolubilmente connessi anche e soprattutto alla possibilità di difendersi attraverso l'uso dell'arma.

Si pensi al caso emblematico dell'agente di polizia giudiziaria che venga attivato in flagranza del reato di scippo, o di furto d'auto, o di rapina in tabaccheria, o di invasione violenta di edifici, ecc. (occupazione di casa popolare), senza alcuna possibilità di sottrarsi al suo dovere di intervento salvo commettere il delitto di omissione in atti d'ufficio.

Oppure si pensi anche ad un intervento per abuso edilizio ove gli agenti vengano accolti da un gruppo di energumani in odore di "lavoro nero" armati di piccone, o una rissa in piazza tra extracomunitari con coltelli in mano e lamette affilatissime tra i denti, o un bracconiere nel parco nazionale munito di fucile.

Non che si debba o si voglia sparare per forza a qualcuno, però, perché negare a una persona che per due soldi mette a repentaglio la propria salute o la propria vita per gli altri, la possibilità anche solo eventuale, o estrema – anzi il diritto – di difendersi?

Se poi l'ufficiale o agente opererà in eccesso colposo di difesa egli ne risponderà come è giusto che sia. Ma come norma fondamentale di principio è assolutamente iniquo privarlo ab origine di una misura di legittima difesa (arma) perché giudicato ex ante "certamente" pericoloso, in quanto potrebbe sparare a qualcuno.

Se così fosse, infatti, lo si dovrebbe privare anche delle manette per impedirgli di arrestare taluno potendo poi il giudice negare la convalida, oppure dell'auto di polizia per non investire qualcun altro, o dei distintivi per non abusarne fuori servizio, o del blocchetto dei verbali perché il prefetto potrebbe annullare l'accertamento di violazione, e via di questo passo.

È noto come ogni attività umana, comprese quelle apparentemente più innocue, presenti un certo margine di rischio, ma non per questo il legislatore può vietare tutto nel nome della prevenzione universale e assoluta.

Esistono attività lecite "pericolose" di cui l'ordinamento deve comunque dotarsi per la loro elevata utilità sociale, nell'ambito – appunto – del c.d. "rischio consentito", e di esse deve accettare, volente o nolente, i pro e i contro. Ciascuno ha quindi l'obbligo di riporre tutta la necessaria e preventiva fiducia in chi le pratica.

In ogni caso, che per la polizia locale l'arma non sia né un dispositivo di protezione individuale né una dotazione per l'offesa anticipata e a prescindere, lo sappiamo bene. Anzi, sappiamo forse meglio come essa sia solo uno strumento di esclusiva "difesa personale".

Se per le forze di polizia dello Stato una simile, tassativa precisazione non è contemplata, per noi invece è scritto a chiare lettere: l'arma in dotazione è la pistola semi-automatica o

la pistola a rotazione (art. 4, comma 1, d.m. n. 145/87) e l'armamento in dotazione è adeguato e proporzionato alla esigenza di "difesa personale" (art. 1, comma 1, medesimo d.m. n. 145/1987).

Poiché nell'applicare la norma non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore (art. 12, preleggi), il "combinato disposto" di cui sopra non può non essere interpretato che nella seguente maniera: l'armamento in dotazione agli addetti al servizio di polizia locale, costituito dalla pistola semi-automatica o dalla pistola a rotazione risponde a esigenze di "difesa personale".

E se quello della "difesa personale" è l'elemento cardine della vicenda, ne consegue che negare l'arma ad un agente di polizia locale significa negargli la possibilità di difendersi dinanzi a rischi e pericoli lavorativi suoi propri, assolutamente e altamente probabili e aventi il potenziale effettivo di causargli seri danni fisici, se non l'estremo sacrificio: essere attinto da un proiettile senza avere avuto la benché minima possibilità di difendersi ad "armi pari".

Ma questo significa anche che il datore di lavoro, in violazione del disposto di cui all'articolo 2087 codice civile, ha ommesso di adottare le misure (arma) che, secondo la particolarità del lavoro (esplicazione della "forza pubblica" con lo svolgimento di funzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza), l'esperienza e la tecnica (conflitto a fuoco, violenza e resistenza armate all'autorità di polizia, vendette), sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro (agenti).

Nondimeno, complicazioni "formali" di ordine giuridico sull'armamento della polizia locale sono posti proprio dalla legge di ordinamento n. 65 del 1986, la quale, dopo le tristi modifiche ad opera dell'allora ministro Franco Bassanini, con una delle più malfatte norme di riforma del "sistema polizia locale", sembrerebbe prevede solo la facoltà e non l'obbligo. Così la norma (art. 5, comma 5): "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 in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti, anche fuori dal servizio, purché nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei casi di cui all'articolo 4".

Se, dunque, per un verso una legge sostiene che gli addetti al servizio di polizia locale possono portare le armi di cui possono essere dotati, per altro verso vi sono due atti aventi forza di legge e non meno "speciali": uno (addirittura successivo) il D.Lgs. n. 81 del 2008 e l'altro di ancor più straordinaria portata, cioè l'articolo 2087 codice civile; i quali insieme, in "combinato disposto", invece impongono al datore di lavoro di "adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro". Norma quest'ultima integrata da un ulteriore provvedimento (d.m. n. 145 del 1987 del ministero dell'Interno), che qualifica l'arma quale misura non di offesa, ma di "difesa personale", dunque di dotazione pienamente rispondente all'esigenza di tutela dell'integrità fisica e della personalità morale dei prestatori di lavoro.

Il che significa, nel nostro caso, che le misure di prevenzione c.d. "innominate" di cui all'articolo 2087 codice civile, ancorché non espressamente previste dalla legge, sono imposte non solo dagli standard di sicurezza normalmente osservati per chiunque sia

qualificato "forza pubblica" esattamente com'è la polizia locale<sup>1</sup>, ma anche e soprattutto individuate da un provvedimento formale dell'autorità nazionale di pubblica sicurezza, cioè il ministro dell'Interno.

Non che ce ne fosse bisogno, ma per mero tuziorismo ricordiamo anche che la legge n. 65 del 1986 è stata promulgata prima della "privatizzazione" (avvenuta nel 1993), senza quelle modifiche della legge Bassanini (introdotte nel 1997)<sup>2</sup>, quando il rapporto di lavoro era interamente sottoposto a norme di diritto pubblico e le condizioni professionali molto diverse da oggi (a riprova di una differente voluntas del legislatore), mentre l'articolo 2087 del codice civile è stato reso definitivamente operativo nei confronti della polizia locale nel 2001 con il D.Lgs. n. 165 (art. 2, comma 2), esprimendo quindi la invincibile forza della "lex posterior derogat priori".

Se, in conclusione, la costante giurisprudenza di legittimità sorta intorno all'articolo 2087 codice civile ha chiarito che il datore di lavoro è responsabile della sicurezza dei suoi dipendenti anche se solo trasgredisce semplici regole di comune prudenza, a mio avviso ne consegue che quello di armare gli agenti di polizia locale per motivi di "difesa personale" in ragione delle specifiche funzioni svolte, è un provvedimento necessitato, imposto da una norma di legge per loro rivitalizzata nel 2001 (art. 2087 cod. civ.), avente carattere di specialità e di posteriorità, oltretutto sottesa a principi di ordine costituzionale (artt. 32 e 35, Cost.), di gran lunga superiori a quelli della semplice "visione politico-amministrativa" di cui all'articolo 5, comma 5, della legge n. 65 del 1986 (leggasi: il politico non può giocare con la pelle dei lavoratori!).

In ultimissima analisi, riportiamo la sentenza Cass. civ., Sez. lavoro, 19 febbraio 2016, n. 3306, secondo la quale "Ai sensi dell'art. 2087 cod. civ., l'obbligo del datore di lavoro di tutelare l'integrità fisiopsichica dei dipendenti impone l'adozione – ed il mantenimento – non solo di misure di tipo igienico-sanitario o antinfortunistico, ma anche di misure atte, secondo le comuni tecniche di sicurezza, a preservare i lavoratori dalla lesione di detta integrità nell'ambiente od in costanza di lavoro in relazione ad attività anche non collegate direttamente allo stesso come le aggressioni conseguenti all'attività criminosa di terzi, non essendo detti eventi coperti dalla tutela antinfortunistica di cui al D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 e giustificandosi l'interpretazione estensiva della predetta norma alla stregua sia del rilievo costituzionale del diritto alla salute (art. 32 Cost.), sia dei principi di correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1375 cod. civ.) cui deve ispirarsi anche lo svolgimento del rapporto di lavoro".

Insomma, sempre secondo gli Ermellini è necessario che il datore di lavoro tuteli non solo la salute del lavoratore nell'ambiente o in costanza di lavoro, ma addirittura oltre tale ambito grazie all'amplessima efficacia "spazio-tempo" dell'articolo 2087, la cui portata copre pure gli ambienti di casa se fin lì possono arrivare gli effetti pericolosi dell'attività lavorativa.

In altri termini, nella sentenza si parla straordinariamente del datore di lavoro che deve tutelare il lavoratore anche da aggressioni conseguenti all'attività criminosa di terzi, perpetrate fuori dell'ambiente di lavoro in esito all'attività lavorativa svolta.

Quale miglior connessione a tale principio di diritto, se non quella relativa alle funzioni svolte dagli agenti di polizia locale in ambiente o in costanza di lavoro, con le successive

---

<sup>1</sup> 1 Per tutte: Cass. pen. Sez. VI, 25 giugno 2009, n. 38119 "Gli appartenenti al corpo di polizia municipale sono agenti della forza pubblica ed in quanto tali possono rendersi autori del delitto di rifiuto o ritardo di obbedienza di cui all'art. 329 cod. pen.".

<sup>2</sup> Art. 17, comma 134, L. 15 maggio 1997, n. 127, che ha modificato l'art. 5, comma 5, della legge n. 65 del 1986, in materia di armamento della polizia locale.

probabili conseguenze rischiose e pericolose anche in ambito privato (ritorsioni, vendette, ecc.)?

La possibilità data al personale di polizia locale di portare armi senza licenza anche fuori dal servizio è la dimostrazione plastica di quanto la sentenza sia andata attestando: la necessità di essere posti nelle condizioni di poter attuare idonee forme di "difesa personale dalle aggressioni conseguenti all'attività criminosa di terzi, perpetrate nell'ambiente o in costanza di lavoro, ma anche fuori di esso in esito all'attività lavorativa svolta" (ex articolo 2087 codice civile e art. 1, comma 1, d.m. n. 145/1987, del ministero dell'Interno).

Dinanzi ad un silenzio del Consiglio comunale, o addirittura ad un suo esplicito rifiuto di armare la polizia locale a mio avviso ben potranno i lavoratori attivarsi dinanzi al giudice del lavoro prospettando una chiara violazione dell'articolo 2087 codice civile, al fine di ottenere – anche d'urgenza ex articolo 700 c.p.c. – una pronuncia con obbligo di "facere" per la pubblica amministrazione.

Ovviamente un malaugurato evento infausto porterà senz'altro gli amministratori locali inadempienti a dovere rispondere del danno cagionato, salvo non sia stato lo stesso comandante a omettere la richiesta al consiglio comunale di approvare la necessaria norma regolamentare per giungere all'armamento dei suoi ufficiali e agenti della polizia locale ex articolo 2087 del codice civile.

In tal caso, invero, potrà essere chiamato lui a rispondere in prima persona dei danni come datore di lavoro, per non essersi fatto parte attiva e diligente presso i competenti organismi al fine di ottenere da questi il "via libera" fondamentale ad assolvere l'obbligo di adottare le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei (suoi) prestatori di lavoro.

LUCA MONTANARI - ©proprietà letteraria riservata