

Relazione illustrativa del pdl “Norme in materia di polizia municipale e provinciale”

QUADRO GENERALE:

Con il varo del progetto speciale “Una Toscana più sicura”, approvato dalla Giunta nel dicembre 2000, la Regione ha avviato un proprio percorso istituzionale nel settore della sicurezza finalizzato alla sistematizzazione dei diversi filoni di intervento possibili ed esistenti sul territorio, piuttosto che nell’individuazione di “nuove” competenze di cui farsi carico ovvero da attribuire o delegare ad altri soggetti.

Da qui si è approdati, nell’agosto del 2001, alla L.R. n. 38 di disciplina degli interventi regionali nelle politiche di sicurezza a favore della comunità toscana, affermando una filosofia di fondo per cui la migliore attendibilità degli interventi è connessa alle azioni individuate e svolte dagli enti locali, in una rete di relazioni che copra istituzionalmente la maggior parte del territorio amministrato. Da questo, nel massimo rispetto del principio di sussidiarietà e differenziazione e nella ricerca delle soluzioni più adeguate, la scelta di assecondare e sostenere anche finanziariamente le strategie di intervento nate dagli enti direttamente coinvolti nelle singole azioni e l’impegno per il loro coordinamento, in un’ottica di individuazione di soluzioni che, anche nel metodo, fossero univoche e coerenti con la realtà culturale e tradizionale dei propri territori.

In questo quadro, dove la priorità è stata riconosciuta agli interventi degli enti appartenenti al sistema e ordinamento delle autonomie locali, ma anche ai progetti nati da un confronto e una relazione patteggiata con i rappresentanti dello Stato, va a collocarsi la disciplina normativa di uno dei soggetti cui, sempre in maggior misura, hanno fatto riferimento tanto gli enti locali, quanto i cittadini, per rispondere alla domanda di sicurezza che non si caratterizzasse solo in termini di ordine e sicurezza pubblica: la polizia locale.

La Legge costituzionale n.3/2001 e la conseguente modifica del Titolo V della Carta costituzionale hanno dato indicazione e rilievo ai distinti ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni ai fini della sicurezza. Si è confermata, a livello costituzionale, l’indicazione già assunta con il D.Lgs. n.112/98 in merito alle diverse aree di intervento e alle diverse finalità, pur nell’ambito di un unico, complessivo concetto “integrato” di sicurezza.

Se, infatti, il novellato art. 117 cost. al secondo comma lett. h), esclude la competenza statale in materia di polizia amministrativa locale, il successivo art.118 fissa il rinvio alla norma statale per il coordinamento tra l’azione dello Stato e delle Regioni proprio nelle materie dell’ordine e sicurezza pubblica e la polizia amministrativa locale.

I due ordinamenti rimangono distinti e, ai fini delle politiche integrate della sicurezza, si coordinano per ottenere un risultato comune e condiviso: la conferma della linea d’azione avviata dalla Regione Toscana fin dall’approvazione del proprio progetto, nella quale inserire la nuova normativa per la disciplina relativa all’azione della polizia locale.

IL QUADRO SPECIFICO:

L'attuale legislazione in materia di polizia locale è rappresentata, a livello nazionale, dalla legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale, n. 65 del 7 marzo 1986 e, a livello regionale, dalla L.R. 9 marzo 1989 n.17 "Norme in materia di polizia municipale".

Le vicende cui abbiamo fatto riferimento nell'espone il quadro generale, hanno molto innovato lo scenario e la percezione sociale della materia rispetto al tempo in cui furono promulgate le due leggi, statale e regionale. E' anche molto cambiato il quadro istituzionale che disciplina le competenze e il ruolo delle autonomie locali.

A questo si aggiunga la necessaria evoluzione professionale degli operatori di settore ai quali, come già accennato, si fa riferimento quale soggetto privilegiato nelle relazioni tra cittadini e istituzioni e dai quali è richiesta una preparazione tecnica, ma anche relazionale, che permetta un'efficace presenza sul territorio per il suo controllo e garantire l'ordinato e pacifico svolgersi delle relazioni tra le persone, ma che possa confrontarsi e concorrere anche con gli altri operatori impegnati nei settori della sicurezza per garantire il miglior livello di qualità della vita all'interno della comunità.

A carico della Regione il compito di definire un "ordine" generale nel quale si possano individuare con certezza le caratteristiche minime del sistema della polizia locale, cui fare riferimento da parte dei singoli enti presso i quali tali strutture sono inquadrare e nella cui filosofia organizzativa sono incardinate, pur dovendo mantenere i caratteri distintivi tanto dagli apparati strettamente amministrativi, quanto dagli organismi di polizia facenti capo allo Stato.

Innanzitutto la individuazione della Polizia locale quale soggetto titolare di peculiari caratteristiche che lo distinguono dall'apparato di appartenenza, in quanto, pur dipendente dall'ente locale, assume qualità e obblighi che derivano dal contemporaneo riconoscimento, diretto o mediato, da parte delle leggi dello Stato nei compiti di polizia giudiziaria, pubblica sicurezza e polizia stradale, oltre quelli in materia di polizia amministrativa locale. Da tali caratteristiche non si può prescindere ai fini di una corretta considerazione del ruolo e dell'organizzazione delle strutture con le quali gli enti, singoli o associati, prevedono di svolgere la complessa azione di vigilanza e controllo sul territorio di competenza.

Il sistema della Polizia locale, come sopra caratterizzato, è costituito e rappresentato dalle strutture di Polizia municipale, nella gestione dei servizi in forma singola o associata, e dalle strutture di Polizia provinciale.

La peculiarità e complessità dei compiti affidati a tali soggetti sull'intero territorio regionale e la necessaria integrazione degli stessi nel sistema delle politiche di sicurezza affidate all'ordinamento delle autonomie locali, che deve misurarsi e coordinarsi anche con gli altri soggetti istituzionali impegnati per le stesse finalità, esige la necessaria uniformità, negli elementi essenziali, condivisa, riconoscibile e riconducibile ad un unico sistema generale regionale, con una puntuale legge di settore delle polizie municipali e provinciali, per il riordino delle disposizioni normative rivolte a quegli organi di polizia dipendenti dagli enti locali, cui sono riconosciute le qualifiche e le funzioni di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza e di polizia stradale da esercitare nei casi e con le modalità previste dalle leggi dello Stato, preposti, in via generale, al controllo e vigilanza del rispetto delle disposizioni normative riguardanti le funzioni spettanti per legge agli enti locali di appartenenza.

Le condizioni professionali, spesso, variano da ente a ente, sia in termini di formazione che di equipaggiamento e dotazioni, rendendo difficilmente definibile l'effettivo ruolo e peso della Polizia locale che, in assenza di linee comuni di comportamento, offre un contributo disomogeneo e difficilmente valutabile anche in rapporto alle relazioni necessarie per instaurare un efficace coordinamento con gli altri operatori nel campo della sicurezza, a cominciare dalle Forze di polizia dello Stato, cui ci richiama l'art. 118 cost.

La proposta di legge si inserisce, peraltro, nel solco del sistema più generale delle politiche per la sicurezza cui si è fatto riferimento nell'introduzione relativa al quadro generale. Pertanto "interagisce" con la rete di relazioni poste in essere a seguito dell'attuazione delle disposizioni di cui alla L.R. n. 38/2001.

La collaborazione fissata nel protocollo tra la Regione e il Ministero dell'interno prevede specifici momenti di relazione tra polizie municipali e polizie dello Stato, tra cui l'attuazione dell'interconnessione tra le rispettive centrali operative; formazione congiunta su discipline di interesse comune; predisposizione di un sistema di scambio di informazioni utili e necessarie alla conoscenza del territorio, ma anche definizione dei contenuti di protocolli operativi nei quali individuare e disciplinare concretamente l'apporto delle singole strutture di polizia (locale e di Stato) sulla base delle rispettive specifiche competenze. Cui anche il progetto di legge porta il suo contributo ulteriore di chiarezza nel momento della individuazione dell'assetto minimo uniforme riferito ai Corpi di polizia municipale.

Al rapporto instaurato con il Ministero dell'interno, si affiancano i protocolli di intesa sottoscritti con le Province per la collaborazione nella rilevazione dei dati necessari all'Osservatorio per le politiche integrate sulla sicurezza, analisi e informazioni utili da fornire agli Enti locali per la individuazione degli indirizzi operativi da assegnare anche alle proprie strutture di polizia locale.

La convenzione sottoscritta con gli Atenei della Toscana per la sperimentazione rivolta alla creazione di figure professionali competenti nel coordinamento delle politiche per la sicurezza, all'interno degli enti locali, rappresenta anche un momento di evoluzione nella ricerca di materie e discipline formative su cui affinare i programmi di formazione rivolti espressamente agli appartenenti alle strutture di polizia locale, che già in numero preponderante hanno aderito, partecipandovi, all'occasione formativa offerta.

CONTENUTI ESSENZIALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE:

Deve essere evidenziato il denominatore che caratterizza anche questa legge, ovvero il pieno rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza in relazione ai rapporti con gli enti locali, protagonisti dell'indirizzo e dell'azione delle rispettive strutture di polizia.

In ogni caso la Regione si è assegnata un ruolo per l' indicazione di linee essenziali minime per disegnare una organizzazione uniforme sull'intero territorio regionale, considerando questa la scelta fondante per ottenere l'identificazione di un soggetto-polizia, capace di offrire in modo omogeneo e coerente con le finalità dell'ente locale (Provincia o Comune che sia, in forma singola o associata) il proprio contributo per la sicurezza, a servizio dell'ente di appartenenza, ma anche nel sistema complessivo (*art. 1*).

Da qui anche la scelta della disciplina di settore specifica per la polizia locale in quanto titolare di specifiche funzioni: non necessariamente asse portante delle politiche per la sicurezza e neppure identificabile solo in quanto inserita nel sistema integrato della sicurezza. La polizia locale esiste ed opera incardinata nell'azione di vigilanza e controllo degli enti locali, tanto che siano impegnati, per la loro complessità e ampiezza di relazioni, in interventi che necessitano di azioni complesse e integrate, quanto, invece, si tratti di realtà più "elementari".

Si prende le mosse da una considerazione semplice, quanto basilare, ovvero si prende atto dell'esistenza e dell'affidamento di qualità e funzioni da parte dell'ordinamento giuridico, già intervenute e consolidate nel tempo, in capo a determinati soggetti. La competenza a legiferare in materia assegnata alle Regioni e la sua concretizzazione non può prescindere dalla constatazione della realtà così come si manifesta, per poi raggiungere lo scopo di una uniformità nella indicazione dell'organizzazione del sistema polizia locale in ambito regionale (*art. 2*).

Alla definizione dei contenuti del progetto di legge e, soprattutto, alla sua attualità, ha fornito ulteriori indicazioni il materiale acquisito grazie alla ricerca specifica sulle polizie municipali svolta nell'ambito di una più ampia indagine, risultato della collaborazione con l'Osservatorio regionale sulle politiche per la sicurezza e il Centro interuniversitario di sociologia politica dell'Università di Firenze in merito a "La gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana", concluso nel mese di Aprile 2004.

Esaminiamo più analiticamente i temi portanti della proposta di legge:

- **Formazione e professionalità**

La Regione Toscana, in linea con altre Regioni che sono intervenute legislativamente nella materia dopo la riforma costituzionale, ha individuato nel momento formativo il momento basilare per un efficace ed uniforme espletamento delle funzioni di polizia locale sul territorio da parte delle polizie municipali e provinciali. Si è, quindi, prioritariamente, scelto di affidare alla Regione stessa l'onere di un ruolo centrale nella formazione per gli appartenenti a tutte le strutture di polizia locale, garantita direttamente per gli agenti nuovi assunti a tempo indeterminato e per i Comandanti dei Corpi al momento dell'affidamento dell'incarico, con la riserva di provvedere agli aggiornamenti e approfondimenti nel corso delle carriere, nel rispetto delle iniziative di competenza dei singoli enti locali e sempre con la loro collaborazione (*art. 9 e Capo IV*) A questo scopo sono specificamente e prioritariamente destinate le disponibilità finanziarie attivate con la legge (*art. 25*).

- **Supporto tecnico**

Allo stesso pari per la Regione è fissato l'impegno di fornire gli elementi conoscitivi, documentali e di ricerca per la predisposizione dei programmi e le azioni delle singole strutture di polizia locale, oltre a sostenerne la omogeneità nell'attività operativa con valutazioni e indicazioni tecniche, anche prevedendo momenti di incontro e confronto con i responsabili tecnici delle strutture stesse, per acquisire gli elementi utili all'assunzione dei provvedimenti di competenza regionale (*artt. 8 e 12*).

- **Sistema di vigilanza**

Nella presenza sul territorio, per il suo controllo, si delinea un sistema di azione di vigilanza che vede le competenze delle strutture di polizia municipale far riferimento alle strutture di polizia provinciale e viceversa, per la copertura dei vari settori di materia affidati prioritariamente alle une e alle altre, in un disegno che vuole evitare la duplicazione non necessaria delle funzioni, ma semmai la loro complementarità, in un sistema di accordi convenzionali basati sulle specifiche esigenze che emergono in ogni singola area territoriale. Tale sistema si completa con il contributo che viene richiesto e che può essere offerto dal consistente patrimonio di conoscenza ed esperienza delle Associazioni del volontariato, i cui aderenti si prevede che operino sotto il coordinamento dei responsabili della polizia locale (*artt. 6 e 14*).

- **Corpi di polizia locale**

Nel sistema organizzativo di polizia locale si propongono il Corpo di polizia municipale e provinciale quali strutture più funzionali ad assolvere i compiti e gli obiettivi di competenza, anche in relazione alle azioni integrate sul territorio ai fini della sicurezza e della assicurazione per conseguire una qualità della vita di segno positivo per la comunità dei cittadini amministrati.

In particolare, si è voluto individuare per le polizie municipali, piuttosto che un numero minimo di addetti (come nell'attuale norma regionale toscana, ma anche nella nuova disciplina della Regione Emilia-Romagna, rispettivamente indicati nel numero di 7 e di 30 –salvo, in questo secondo caso, dover prevedere eccezioni e adeguamenti da disciplinare con ulteriori successivi provvedimenti-), caratteristiche organizzative e operative minime che effettivamente ed efficacemente rappresentino un servizio sul territorio che presuppone una complessità di prestazioni e identifi chi come denominatore comune una serie di modalità e ambiti di intervento svolti ordinariamente su tutto il territorio della stessa Regione (su cui ogni singolo ente può, in base alle proprie risorse, ampliare i campi e i modi delle azioni).

Così come ogni ente è libero di istituire una struttura di polizia locale nell'ambito dei principi generali della legge (*Capo I*), seguendo il modello organizzativo che ritiene più congruo (*art.3*), anche nell'ipotesi della organizzazione in Corpo di polizia municipale non si fissano altro che gli elementi minimi caratterizzanti ed identificativi della struttura complessa, della cui organizzazione, per assolvere ai compiti stabiliti, resta titolare l'ente con la propria potestà regolamentare e che vorrà tener conto dei rapporti ottimali nella relazione tra le funzioni da svolgere e le caratteristiche specifiche del proprio territorio che possono influenzare le quantità necessarie di personale per assolvere ai servizi richiesti o che si ritiene di potere e dover offrire alla comunità amministrata (*Capo III sez. I*). Il maggior favore rivolto alla organizzazione per Corpi, anziché per strutture più semplici, viene sottolineato dalla previsione di riservare ai primi la destinazione dei finanziamenti specifici a

sostegno dello svolgimento delle funzioni di polizia locale, da individuare nell'ambito delle disponibilità di stanziamento fissate con la L. n. 38/01 (*art.13 u.c. e art.14 u.c.*), pur lasciando un congruo margine di tempo all'adeguamento al modello disciplinato dalla nuova normativa.

L'ipotesi di costituire strutture complesse di polizia municipale per il perseguimento di una maggior funzionalità ed economia di gestione complessiva delle funzioni di polizia locale, si può ottenere con la gestione associata dei servizi tra più Enti territoriali secondo i modelli già disciplinati dalla vigente normativa di settore e dei finanziamenti che questa prevede allo scopo, ma anche con la specifica previsione di stanziamenti derivanti dall'impiego dei fondi della L.R. n. 38 del 2001 finalizzati da questa legge all'incentivazione della gestione associata dei servizi di polizia locale (*art. 17*).

- **Obbligo di collaborazione**

Al fine di perseguire una effettiva omogeneità nell'attuazione della legge da parte degli enti cui questa è indirizzata, fatto significativo per la tenuta complessiva del sistema "polizia locale" delineato per la Toscana, anche in relazione al confronto con gli altri sistemi organizzati per conseguire la sicurezza sul territorio, si motivano i vincoli di adeguamento dei regolamenti locali al nuovo ordinamento per poter conseguire i benefici finanziari destinati alle specifiche funzioni di polizia locale. Nello stesso spirito si inquadra la richiesta di collaborazione nella verifica dello stato di realizzazione delle disposizioni della legge e dei risultati conseguiti (*Capo V artt. 22 e 23*).