

# La riforma della polizia locale nella Regione Friuli Venezia Giulia

Atti del convegno/23 ottobre 2006  
Villa Manin Passariano/Codroipo



Direzione centrale relazioni internazionali,  
comunitarie, e autonomie locali  
Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali  
Via Antonio Caccia, 17  
PO "Polizia locale e sicurezza civica"  
Responsabile dott.ssa Laura BARAZZUOL  
via Caccia 17 - 33100 Udine  
tel. 0432 555 402 - fax 0432 555 475  
e-mail biblioteca.aall@regione.fvg.it  
sito internet [www.regione.fvg.it/autloc/autloc.htm](http://www.regione.fvg.it/autloc/autloc.htm)  
Pubblicazione a cura di Gabriella Gentile  
Copertina realizzata dalla Direzione della comunicazione

## SOMMARIO

<b>PRESENTAZIONE</b>	
FRANCO IACOP .....	5
<b>PROGRAMMA DEL CONVEGNO</b> .....	7
<b>INTERVENTO</b>	
VITTORINO BOEM .....	9
<b>INTRODUZIONE</b>	
FRANCO IACOP .....	11
PAOLO DEAN .....	13
<b>RELAZIONI</b>	
Individuazione delle peculiarità e dei limiti della competenza regionale in materia di ordinamento della polizia locale ed esame della disciplina del rapporto di lavoro vigente nell'ambito del relativo comparto di contrattazione collettiva	
LUCA MEZZETTI .....	15
Le aspettative degli operatori di polizia locale nell'ottica del miglioramento del servizio	
SERGIO ABBATE .....	73
La riforma della normativa regionale in materia di polizia locale e sicurezza civica: le azioni di sviluppo	
LAURA BARAZZUOL .....	77
<b>INTERVENTI</b>	
FULVIO SLUGA .....	83
GIORGIO FORTUNAT .....	87
LUCIANO DEL FRÉ .....	89
MICHELE GHIGLIANOVICH .....	93
<b>CONCLUSIONI</b>	
FRANCO IACOP .....	95
<b>ALLEGATI</b>	
Monitoraggio sulla consistenza e l'organizzazione dei corpi e servizi di polizia municipale nella Regione Friuli Venezia Giulia .....	99



## **Presentazione**

### **Franco IACOP\***

La scelta di pubblicare gli atti del Convegno regionale del 23 ottobre 2006 nasce dalla valutazione sull'attualità e l'interesse, tuttora di grande rilievo, sul tema della riforma dell'ordinamento della polizia locale nella Regione Friuli Venezia Giulia.

Lo spessore delle relazioni e l'attenzione riscontrata all'iniziativa hanno suggerito di realizzare questa pubblicazione che raccoglie anche gli esiti del dibattito con gli operatori e gli amministratori locali intervenuti al convegno.

Un grazie particolare va ai relatori che con i loro interventi hanno consentito di approfondire le tematiche relative ai limiti della potestà legislativa regionale in materia di polizia locale e sicurezza civica, nonché alle aspettative degli operatori di polizia locale ed alle iniziative che si ritengono necessarie al fine di migliorare i servizi alla collettività.

Nel corso del convegno è emerso, infatti, che anche la riforma della polizia locale nasce dalla necessità di adeguare gli strumenti normativi regionali alle mutate condizioni della società ed alle esigenze che questa esprime.

Si fa riferimento alla richiesta di migliori condizioni di vivibilità, alla valorizzazione della qualità della vita, riconosciuta dalla cittadinanza come irrinunciabile e, in generale alla domanda di sicurezza in ambito urbano e territoriale.

Sono istanze che gli amministratori pubblici non possono trascurare, in quanto incidono sul rapporto con la collettività che rappresentano, nel cui perseguimento è determinante il ruolo svolto dalla polizia locale.

Infatti, la polizia locale, per la delicatezza delle funzioni svolte e la prossimità ai cittadini, contribuisce davvero ad accrescere la percezione della vicinanza delle istituzioni alla comunità civica, favorendo, in generale, il miglioramento delle condizioni di vivibilità.

---

\* Assessore regionale per le relazioni internazionali, comunitarie e per le autonomie locali.

## *Presentazione*

---

Per raggiungere questi obiettivi e consentire un efficace espletamento delle funzioni proprie degli enti locali, è necessario un impegno congiunto degli amministratori e degli operatori di polizia locale, cui vanno fornite le risorse necessarie e gli strumenti normativi adeguati per far fronte alla complessità dei compiti loro assegnati.

L'auspicio, quindi, è di fornire con questa pubblicazione qualche spunto di riflessione, anche critica, sul processo di riforma della polizia locale che, ormai ampiamente avviato, dovrà svolgersi secondo le direttrici già delineate dal nuovo ordinamento delle autonomie locali, nella definizione di quelle soluzioni normative più efficaci e rispondenti ai bisogni dei cittadini del Friuli Venezia Giulia.

L'Assessore regionale per le relazioni internazionali,  
comunitarie e autonomie locali  
Franco Iacop

---

# Programma del Convegno

## Programma del convegno

Villa Manin  
Passariano di Codroipo (Udine)  
23 ottobre 2006

### INTRODUZIONE

*Franco Iacop*

Assessore regionale per le relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali

*Paolo Dean*

Vicepresidente ANCI Friuli Venezia Giulia

### RELAZIONI

*Luca Mezzetti*

*Università di Bologna*

*"Le peculiarità e i limiti della competenza legislativa regionale in materia di ordinamento della polizia locale"*

*Sergio Abbate*

Corpo di polizia municipale di Trieste

*"Le aspettative degli operatori di polizia locale nell'ottica del miglioramento del servizio"*

*Laura Barazzuol*

Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali

*"La riforma della normativa regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana: le azioni di sviluppo"*

### INTERVENTI

*Fulvio Sluga*

Rappresentante Unione Generale del Lavoro

*Giorgio Fortunat*

Commissario regionale Sindacato Autonomo Polizia Locale

*Luciano Del Fré*

Rappresentante ANCI Friuli Venezia Giulia

*Michele Ghiglianovich*

Rappresentante Associazione Regionale Professionale Forze Locali di Polizia

### CONCLUSIONI

*Franco Iacop*

Assessore regionale per le relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali





## Intervento

**Vittorino BOEM\***

Rivolgo a tutti i presenti un cordiale indirizzo di saluto e un ringraziamento per aver voluto organizzare nel nostro comune questo importante convegno sulla riforma dell'ordinamento della polizia locale, ovvero un settore particolarmente significativo per le amministrazioni locali.

Negli ultimi anni molti settori dell'amministrazione pubblica hanno subito notevoli cambiamenti di tipo normativo ed organizzativo, e anche l'ambito della polizia locale sta intraprendendo un processo di riforma che la porterà ad un maggior riconoscimento del ruolo e della professionalità dei suoi addetti.

Per molto tempo la polizia municipale, soprattutto nella realtà dei comuni di minori dimensioni, non ha svolto competenze ben definite: ciò non ha favorito uno svolgimento efficace delle funzioni di polizia locale da parte degli operatori del settore, corrispondente alle richieste della comunità.

Gli amministratori locali, colto questo aspetto, si stanno operando al fine di riattribuire, in maniera compiuta, le funzioni proprie alle forze di polizia municipale, sgravandole delle competenze non istituzionali.

Il territorio regionale è caratterizzato da una polverizzazione di comuni di piccole e medie dimensioni, accanto a realtà importanti come Trieste e i comuni capoluogo di provincia; ormai emerge con evidenza la difficoltà per gli amministratori delle realtà più piccole a far fronte ad una gestione omogenea e compiuta di tutte le competenze che la legge assegna loro: ecco perché la riforma di settore presentata oggi, oltre a quella più ampia sulla riorganizzazione dei servizi degli enti locali contenuta nella legge regionale 1 del 2006, costituisce un altro tassello importante nella revisione dell'ordinamento delle amministrazioni locali nel Friuli Venezia Giulia, fornendo soluzioni e strumenti operativi di supporto alle problematiche del settore degli enti locali.

L'esperienza dell'associazionismo sovracomunale iniziata già da parecchi anni ha in parte dato dei frutti: con la riforma della legge regionale 1 del 2006 continuiamo di proseguire e migliorare quanto fatto finora.

Per quanto concerne il territorio del comune di Codroipo, attraverso le convenzioni con i comuni limitrofi si è potuto realizzare il corpo intercomunale di polizia municipale che, con una rappresentanza significativa di personale, consente agli enti aderenti di avvalersi delle competenze e della professionalità degli operatori nello svolgimento delle molteplici attività istituzionali.

---

\* Sindaco del comune di Codroipo.

Nel concludere questo mio breve intervento voglio esprimere il mio compiacimento per questa iniziativa che accompagna l'avvio dell'iter di revisione della normativa sulla polizia locale, essendo tale riforma fortemente sentita e sostenuta da tutta la base degli addetti di polizia locale, il che rappresenta di per sé un buon auspicio per la riuscita dell'iniziativa e per la realizzazione di positivi cambiamenti che dalla riforma trarranno slancio.

## Introduzione

### Franco IACOP\*

Desidero rivolgere un saluto a tutte le Autorità presenti oggi, agli amministratori locali e in particolare degli operatori del settore e ringraziarvi per avere accolto il nostro invito a partecipare a questo incontro.

Con il convegno si intende chiudere un percorso di riforma della polizia locale che ha visto impegnati su di un tavolo di lavoro gli esperti designati dall'ANCI, che hanno contribuito a porre le basi del disegno riformatore, nonché l'Università, con la ricerca commissionata dalla Regione al professor Mezzetti, gli amministratori locali e gli operatori di polizia locale che, con la loro esperienza, contribuiranno a dare sostanza al disegno di legge che stiamo predisponendo.

Con il convegno di oggi si intende, quindi, aggiungere un ulteriore tassello al processo che vede la Regione impegnata a riformare l'attuale normativa sulla polizia locale, mediante il confronto sui temi più sentiti dalle forze di polizia locale, oggi presenti in gran numero, senza per questo rinunciare a ulteriori fasi di verifica e confronto che comunque si terranno nei prossimi mesi anche con gli altri attori istituzionali.

Ci sono alcune questioni preliminari e prioritarie di cui è necessario tener conto, concernenti le possibili sovrapposizioni delle competenze legislative statali, regionali e organizzative degli enti locali, ai quali compete la concreta gestione dei servizi di polizia locale.

La norma che si intende presentare al Consiglio regionale dovrà tener conto di questo intreccio di competenze e disegnare il nuovo profilo delle polizie locali nella Regione Friuli Venezia Giulia, in virtù della competenza legislativa primaria della Regione in materia di ordinamento delle autonomie locali.

Con l'approvazione della legge regionale n. 1 del 2006 è stato avviato un processo complessivo di riforma dell'ordinamento e oggi si sta indirizzando verso il riconoscimento di crescenti livelli di autonomia degli enti locali soprattutto sotto l'aspetto organizzativo e funzionale.

In questa direzione sono state presentate le linee guida del nuovo testo unico per la definizione generale del funzionamento degli enti locali.

Si sta chiudendo il percorso del comparto unico iniziato nel 1998 e, quindi, in un processo generale di riforma non si poteva non considerare anche la revisione della legge regionale 62 del 1988, sull'ordinamento della polizia locale, che necessita di essere aggiornata alle nuove esigenze del settore.

---

\* Assessore regionale per le relazioni internazionali, comunitarie e per le autonomie locali.

Per quanto riguarda la sicurezza civica è necessario un quadro normativo che faccia emergere la corresponsabilità di tutti i soggetti istituzionali che operano sul territorio nella realizzazione di migliori iniziative che, nel rispetto di ruoli e competenze, contribuiscano al soddisfacimento dei bisogni della collettività.

C'è la necessità che il contributo che ciascun soggetto apporta sia costruttivo e ben integrato con le iniziative intraprese dal sistema nel suo complesso.

Di fatto si pone l'attenzione sui principi già sanciti con la legge regionale n. 1 del 2006 per quanto concerne l'organizzazione delle amministrazioni locali; si tratta di studiare ed applicare le giuste formule organizzative che, pur non obbligatorie, sono fortemente incentivate dalla Regione nei confronti degli enti locali, in quanto costituiscono moduli operativi che consentono di raggiungere migliori livelli di omogeneità nello svolgimento dei servizi, nel pieno rispetto dell'autonomia di ogni singola amministrazione locale.

Sarà prioritario ricercare anche un'intesa tra operatori di polizia locale e amministratori al fine di curare maggiormente gli aspetti concernenti la formazione e la selezione del personale, che nel settore in questione deve risultare preparato e predisposto attitudinalmente allo svolgimento delle funzioni di competenza.

Attorno a questi ragionamenti si dovrà sviluppare la proposta di legge che vorremmo rendere condivisa entro la fine dell'anno al fine di presentarla al Consiglio regionale nei primi mesi del 2007.

Naturalmente si dovrà seguire l'evoluzione della normativa statale che presto affronterà se non il tema della polizia locale, sicuramente il tema delle leggi delega sul codice delle autonomie locali, nella ridefinizione complessiva delle attribuzioni di funzioni e competenze tra Stato e autonomie locali nelle Regioni a statuto ordinario ma che, certamente, avrà qualche ripercussione anche in quelle a statuto speciale.

Nel concludere auguro, dunque, buon lavoro e mi riservo di intervenire una volta ascoltati i successivi interventi.

**Paolo DEAN\***

Un particolare saluto da parte del Presidente Pizzolitto e dell'ANCI del Friuli Venezia Giulia e un sincero ringraziamento per avere organizzato questo incontro su un tema tanto importante per le nostre amministrazioni locali.

Riprendendo quanto prima esposto dal sindaco Boem non possiamo non apprezzare l'iniziativa promossa dalla Regione per la revisione dell'assetto ordinamentale della polizia municipale. A tale proposito ricordo che a partire dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, ma già da prima, con la promozione di iniziative legislative, che non sempre hanno avuto esito positivo sullo svolgimento delle funzioni amministrative locali, la Regione sicuramente ha dimostrato di avere una marcia in più, mettendo in cantiere una serie di riforme legislative ordinamentali, culminate nell'approvazione della più recente legge regionale n. 1 del 2006 che delinea un nuovo assetto nel quale i nostri enti locali si trovano ora ad operare.

Nel settore della polizia locale si è operato da tempo con lo strumento delle convenzioni che, in molti casi, hanno rappresentato una buona soluzione organizzativa. A volte, invece, l'utilizzo delle convenzioni è stato un fallimento. Ora, in questa nuova fase di riorganizzazione, bisognerà capitalizzare le passate esperienze al fine di fornire nuovi mezzi agli amministratori che si dovranno confrontare sull'associazionismo fra i comuni; tali processi di riorganizzazione dovranno essere impiegati anche per i servizi di polizia locale che rappresentano per gli enti una finestra sul territorio.

Vicepresidente ANCI del Friuli Venezia Giulia L'ANCI recentemente ha fornito dei contributi alle linee guida formulate dalla Regione, ritenendo fondamentale che l'autonomia gestionale rimanga in capo ai comuni, mentre gli indirizzi generali sull'organizzazione siano tracciati dalla Regione.

Non entro nel merito della disciplina relativa al ordinamento della polizia locale in quanto siamo presenti oggi soprattutto per ascoltare.

---

\* Vicepresidente ANCI Friuli Venezia Giulia.

Vedo tra il pubblico pochi amministratori e sicuramente una forte presenza di operatori del settore. Noi come rappresentanti ci faremo carico di portare a conoscenza delle amministrazioni le istanze che emergono in questa sede.

Nel ringraziare la Regione per aver organizzato l'iniziativa di oggi auguro ai relatori che seguiranno buon lavoro e agli operatori che interverranno di proseguire proficuamente nello svolgimento dei loro delicati compiti.

**Individuazione delle peculiarità e dei limiti della competenza regionale  
in materia di ordinamento della polizia locale ed esame  
della disciplina del rapporto di lavoro vigente nell'ambito  
del relativo comparto di contrattazione collettiva**

**Luca MEZZETTI\***

SOMMARIO

1. La polizia locale nel D.P.R. 616/1977 e nella legge quadro 65/1986.....	16
2. L'evoluzione del ruolo e delle funzioni della polizia locale: asimmetrie concettuali e problemi definitivi .....	19
3. La «polizia amministrativa regionale e locale» nel decreto legislativo 112/1998 .....	21
4. La polizia locale nel nuovo titolo v della costituzione quale revisionato ad opera della legge costituzionale 1/1999 e della legge costituzionale 3/2001. La competenza legislativa in materia di polizia locale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.....	25
4.1. La potestà legislativa regionale e il modello italiano di decentramento.....	25
4.2. La potestà legislativa esclusiva dello stato e la polimorfa fisionomia del limite delle materie .....	25
4.3. La potestà legislativa concorrente .....	27
4.4. La potestà legislativa residuale.....	28
4.5. I limiti comuni a tutte le specie della potestà legislativa regionale .....	29
4.6. La potestà legislativa delle regioni a statuto speciale.....	31
5. Polizia locale e sicurezza nella giurisprudenza della corte costituzionale.....	36
6. Polizia locale e politiche di sicurezza nella più recente legislazione regionale .....	45
7. Conclusioni.....	53
8. Il ruolo della polizia municipale .....	56
9. Il vertice della polizia municipale.....	58

---

\* Università degli studi di Bologna – docente di diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza.

## 1. La polizia locale nel D.P.R. 616/1977 e nella legge quadro 65/1986

L'analisi delle problematiche giuridiche ed istituzionali attinenti al ruolo ed alle funzioni che la polizia locale svolge, non può prescindere dalla pur succinta ricostruzione storica del contesto normativo di esplicazione del ruolo e delle funzioni medesime e dalla individuazione delle luci e delle ombre che caratterizzavano (e caratterizzano) la legislazione in materia.

Infatti, a fronte della chiara attribuzione alle Regioni ordinarie della potestà legislativa concorrente in materia di polizia locale urbana e rurale che veniva operata dall'art. 117 della Costituzione nel testo vigente anteriormente alla revisione costituzionale del 2001 (cui si accompagnava il disposto del successivo art. 118 che — parimenti secondo il vecchio testo — instaurava il principio del parallelismo amministrativo rispetto alle materie oggetto di competenza legislativa regionale di tipo ripartito, fatte salve quelle di interesse esclusivamente locale che potevano essere attribuite dalle leggi della Repubblica ai comuni, alle province e ad altri enti locali), elementi di incertezza e di confusione erano stati originariamente apportati dal D.P.R. 616/1977 di trasferimento e delega di funzioni amministrative statali alle Regioni e agli enti locali minori, nonché successivamente dalla legge 7 marzo 1986, n. 65, legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale.

L'art. 4 del decreto presidenziale da ultimo citato riservava allo Stato le funzioni, anche nelle materie trasferite o delegate, attinenti, fra l'altro, alla pubblica sicurezza; l'art. 9 del decreto medesimo, d'altra parte, attribuiva ai comuni, alle province, alle comunità montane ed alle Regioni la titolarità delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite e conferiva alle Regioni le funzioni di polizia amministrativa esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie nelle quali era delegato alle Regioni l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici. Le due norme ora richiamate — giova fin d'ora sottolinearlo — si astenevano dal fornire elementi ricostruttivi utili ai fini della delineazione della nozione di polizia amministrativa, soprattutto con riferimento al rapporto concettuale e contenutistico che la nozione medesima intrattiene con quella di polizia locale, nonché ai fini della individuazione della nozione di polizia di sicurezza.

Nel contesto descritto, un contributo di chiarificazione e di razionalizzazione non poteva ascrivarsi all'art. 18, recante la rubrica «Polizia locale urbana e rurale», che parimenti non concorre alla identificazione delle due nozioni in precedenza richiamate limitandosi, utilizzando un criterio definitorio meramente residuale e negativo, a riconoscere le funzioni amministrative relative alla materia «polizia locale urbana e rurale» in quelle che concernono le attività di polizia svolgentisi esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali. Analoghe riflessioni possono condursi in merito al successivo art. 19, che attribuiva ai comuni una serie di funzioni contemplate dal testo unico di pubblica sicurezza (R.D. 8 giugno 1931, n. 773 e successive modificazioni), nonché relativamente all'art. 20, che si cura di sottolineare come resti comunque ferma la facoltà degli ufficiali ed agenti di polizia di pubblica sicurezza di accedere in qualunque ora ai locali destinati all'esercizio di attività soggette ad autorizzazione di polizia a norma dell'art. 19 dello stesso D.P.R. 616/1977, al fine di vigilare sull'osservanza delle prescrizioni imposte da leggi o regolamenti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.



Le ragioni del disorientamento che coglie l'interprete che si accinga al tentativo di sistematizzazione del quadro descritto risiedono principalmente, come si è in precedenza anticipato, nella mancata concretizzazione, in sede normativa, di nozioni oggetto da parte della dottrina di indagine approfondita e di definizione sufficientemente appagante — almeno in termini generali e avuto riguardo al momento storico della loro elaborazione — nonché nella mancata, conseguente e razionale allocazione da parte del legislatore di poteri e funzioni ai soggetti dello Stato-ordinamento di segmenti omogenei delle sfere in oggetto.

A ben vedere, tuttavia, collocandoci in una dimensione che non intenda essere antistorica e che al contrario si rapporti alla realtà quotidianamente invariants nell'ambito delle comunità locali, non si può non rilevare come le stesse definizioni concettuali invalse in sede dottrinale risultino oggi insoddisfacenti e inattuali.

Quanto osservato vale sia sul versante della differenziazione fra nozione di polizia di sicurezza e nozione di polizia amministrativa che sul versante della identificazione del contenuto della nozione di polizia locale.

Inaccettabile, da una parte, appare il rigido parallelismo che si vuole instaurare fra polizia di sicurezza — intesa quale attività volta a vigilare sulla preservazione dell'ordine pubblico, cioè dell'ordine sociale così come risulta fissato dal diritto contro ogni trasgressione e ogni turbamento realizzato mediante forme di violenza, sulla sicurezza fisica delle persone, vale a dire sulla loro incolumità, sul rispetto della proprietà contro i pericoli derivanti da ogni comportamento illecito o imprudente di singoli o di gruppi, adottando i provvedimenti e le misure (preventivi e repressivi) previsti dalla legge — e autorità di pubblica sicurezza, cui dovrebbe considerarsi riservato il monopolio nell'esercizio dell'attività medesima. Carattere residuale si intende conferire in quest'ottica, d'altra parte, alla nozione di polizia amministrativa, ove la si identifica con l'attività volta a tutelare la collettività contro i pericoli e le turbative specifiche che minacciano la collettività in particolari settori della vita sociale e se ne relaziona il numero delle relative branche ai servizi ed ai beni che nell'interesse della collettività richiedono una apposita tutela.

Parimenti, i tentativi delle posizioni dottrinali che si sono esercitate nella definizione del termine polizia locale (urbana e rurale) non sembrano essere pervenuti a risultati pienamente condivisibili e sufficientemente appaganti, ciò sia nel caso della definizione in senso verticale che in senso istituzionale del termine medesimo.

Solo parzialmente ammissibile appare infatti la prima delle prospettive configurate, che riconduce la riferibilità dell'espressione locale al solo aspetto territoriale, con la conseguenza che la polizia locale (urbana e rurale) sarebbe preordinata alla tutela degli stessi beni di incolumità e sicurezza pubblica che proprio la polizia di sicurezza è intesa a garantire, rispetto alla quale polizia di sicurezza, quella locale (urbana e rurale) si porrebbe su un piano di dettaglio, di disciplina di aspetti particolari, di fenomeni ritenuti capaci di realizzare, al contempo, fattispecie inquadrabili nelle norme statali di pubblica sicurezza ed in queste ultime suscettibili di risolversi totalmente ove assurgano ad un livello tale che l'esigenza inalienabile dello Stato alla sicurezza ed incolumità pubblica in ogni parte del suo territorio tenda ad assorbirne i riflessi più localizzati.

Un utile criterio discretivo non sembra parimenti desumibile dal diverso orientamento che attribuisce all'espressione locale un significato istituzionale in collegamento con la competenza e i poteri degli enti locali, giungendo a ricondurre alla polizia locale urbana e rurale tutte le funzioni di polizia amministrativa che competono alle Regioni nelle materie nelle quali hanno potestà normativa.

Entrambe le prospettive non appaiono caratterizzate da percorsi argomentativi di natura risolutiva e sembrano muoversi in un'ottica parziale.

Secondo la prima prospettiva, pur positivamente fondata sul riconoscimento della funzionalizzazione della polizia locale alla tutela degli stessi beni di incolumità e sicurezza pubblica che è intesa a garantire la polizia di sicurezza, si giunge a configurare una sorta di incidenza e di concorrenza-compartecipazione, su determinate materie e fenomeni, dei due ordini di polizia, immediatamente soggiungendo tuttavia come le funzioni della seconda — la polizia di sicurezza — debbano ritenersi assorbenti non appena le fattispecie inquadrabili nelle norme di pubblica sicurezza acquistino una dimensione tale da valicarne i riflessi più localizzati. In tale prospettiva, in altri termini, il ruolo e le funzioni della polizia locale si configurerebbero quali meramente sussidiari rispetto all'esercizio delle funzioni della polizia di sicurezza, incerti quanto alla loro caratterizzazione qualitativa e quantitativa e precari in quanto costantemente subordinati alla vis attrattiva esercitata dalla sfera funzionale della polizia di sicurezza ove si ravvisi — sulla base di valutazione parimenti connotata da profili di aleatorietà e discrezionalità — l'emergere della esigenza inalienabile dello Stato alla sicurezza ed incolumità pubblica in qualsivoglia parte del suo territorio, che si ritenga minacciata dal verificarsi di fenomeni di spessore non meramente locale.

Non minori perplessità è destinata a suscitare la seconda delle prospettive configurate. L'instaurazione di un parallelismo istituzionale fra competenza e poteri degli enti locali, da un lato, e funzioni della polizia locale urbana e rurale da identificarsi con tutte le funzioni di polizia amministrativa che competono alle Regioni nelle materie nelle quali hanno potestà normativa, dall'altro, è opzione che si fonda su presupposti argomentativi e su basi sostanziali di natura parziale, in quanto mostra di continuare a privilegiare l'ormai superato criterio della stretta e rigida riconduzione dei poteri e delle funzioni della polizia locale alle materie oggetto di competenza dell'ente locale e manca di prendere atto del mutato ruolo della polizia medesima in un contesto istituzionale e sociale — come si avrà cura di puntualizzare fra breve — parimenti teatro di radicali mutamenti.

Luci ed ombre devono inoltre rinvenirsi in seno alla legge 7 marzo 1986, n. 65, legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale, salvo quanto si osserverà in seguito sul rapporto che può individuarsi fra la legge stessa e la revisione costituzionale intervenuta nell'ottobre 2001.

Gli elementi positivi che la legge reca devono identificarsi nel fattore di tendenziale chiarificazione apportato dalla legge in apertura del testo normativo (art. 1, comma 1: «I Comuni svolgono le funzioni di polizia locale»); nel binomio istituzionale positivamente instaurato dalla legge medesima fra servizio di polizia municipale e ruolo e funzioni del sindaco (art. 2: «Il Sindaco o l'assessore da lui delegato, nell'esercizio delle funzioni di cui al precedente comma 1, impartisce le direttive, vigila sull'espletamento del servizio e adotta i provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti»); infine, nella norma (art. 7) relativa ai contenuti del regolamento comunale sul corpo di polizia municipale, laddove richiede che, nella individuazione del contingente numerico degli addetti al servizio, si adottino criteri di funzionalità e di economicità, in rapporto al numero degli abitanti del comune ed ai flussi della popolazione, alla estensione ed alla morfologia del territorio, alle caratteristiche socio-economiche della comunità locale e che, ai fini della definizione del tipo di organizzazione del corpo, si tenga conto della densità della popolazione residente e temporanea, della suddivisione del comune stesso in circoscrizioni territoriali e delle zone territoriali costituenti aree metropolitane.

Pur recando i fattori di ordine positivo ora richiamati, la legge si asteneva dal compiere un ulteriore, decisivo passo nella direzione della delineazione del ruolo e delle funzioni della polizia municipale nel loro complesso, nonché della delimitazione di una sfera di competenza propria, soprattutto avuto riguardo agli accennati fenomeni di sovrapposizione con la sfera di attribuzioni propria della polizia di sicurezza, e della concretizzazione in sede normativa della, ormai da tempo, invalsa funzionalizzazione del ruolo della polizia locale al soddisfacimento della domanda sociale di sicurezza, protezione e salvaguardia della qualità della vita locale nel suo complesso, prescindendosi dal riferimento a materie o settori ascritti alla competenza dell'ente locale e quindi, in ultima istanza, da formalismi che la stessa dinamica dei rapporti sociali ha mostrato da lungo tempo di avere superato.

## **2. L'evoluzione del ruolo e delle funzioni della polizia locale: asimmetrie concettuali e problemi definitivi**

Alle conclusioni che portano a formulare il giudizio negativo di parzialità, confusione, inadeguatezza e arretratezza in merito ai profili ed ai contenuti della legislazione succintamente richiamata nel paragrafo precedente, può giungersi sulla base di un duplice ordine di considerazioni relative all'osservazione di due diversi, anche se strettamente connessi, percorsi evolutivi.

Il primo dei menzionati percorsi ha interessato e tuttora interessa l'evoluzione del ruolo e delle funzioni della polizia municipale in ambito comunale, che hanno registrato una naturale e progressiva estensione a sfere, settori e materie rientranti nell'insieme di riferimento rappresentato dalla protezione della sicurezza delle città, dalla salvaguardia del loro decoro, dalla tutela di una ordinata convivenza civile, in ultima istanza dalla preservazione e valorizzazione della qualità della vita intesa quale complesso di standards minimi percepiti dalla comunità locale come irrinunciabili in relazione al contesto socio-politico, economico e culturale in cui la comunità medesima si trova inserita. Nell'espletamento di tali funzioni, la polizia municipale mostra quotidianamente — grazie alla profonda conoscenza del territorio ed alla capillare diffusione sul medesimo — l'attitudine alla difesa e salvaguardia della pubblica sicurezza intesa in senso lato e fa emergere la propria disposizione ed idoneità ad adempiere sul territorio stesso in via ordinaria compiti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza che a stretto rigore dovrebbero farsi rientrare nell'ambito della sfera funzionale ascritta ai corpi di polizia statali. In tal senso, la polizia municipale mostra una chiara vocazione all'espletamento delle funzioni medesime, soprattutto ove si abbia riguardo a fenomeni, oggi sempre più diffusi, che ne sottolineino la naturale predisposizione a fronteggiarli, si pensi, a titolo di esempio, al fenomeno della prostituzione ed alle conseguenze che ne derivano sul piano del degrado della vita locale, relative non solo al profilo del decoro ma anche a fattispecie penalmente rilevanti (violenze, flussi di immigrazione illecita, traffico di stupefacenti etc.) strettamente connesse al fenomeno medesimo; al commercio abusivo; alla presenza, talora notevole, sul territorio comunale di contingenti di cittadini extracomunitari caratterizzati da problemi di inserimento nel tessuto sociale; ai profili concernenti la prevenzione e la repressione di fattispecie connesse al fenomeno della diffusione e dello spaccio delle sostanze stupefacenti, nonché delle tossicodipendenze). Nel complesso delle ipotesi descritte, giova ripeterlo, lo svolgimento da parte della polizia municipale di compiti tipicamente rientranti nella sfera funzionale della polizia giudiziaria e di sicurezza assume carattere ordinario ed abituale, a fronte della natura ausiliaria, complementare e meramente eventuale attribuita dall'art. 5 della legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale (legge 7 marzo 1986, n. 65) alle funzioni di polizia giudiziaria, stradale e di sicurezza che può espletare il

personale che svolge servizio di polizia municipale (Il quinto comma dell'art. 5 della legge 65/1986 è stato modificato ad opera dell'art. 17, comma 134, della legge 15 maggio 1997, n. 127, cosiddetta Bassanini 2: sulla base della disposizione quale risultante dalla modifica accennata, 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 previsti dall'articolo 4 della stessa legge quadro sulla polizia municipale. Tali modalità e casi sono stabiliti, in via generale, con apposito regolamento approvato con decreto del Ministro dell'interno, sentita l'ANCI. Il regolamento medesimo stabilisce anche la tipologia, il numero delle armi in dotazione e l'accesso ai poligoni di tiro per l'addestramento al loro uso. Visto, inoltre, in materia, quanto stabilito dal D.M. 4 marzo 1987, n. 145, con riferimento al potere del prefetto competente di richiedere al sindaco, avuto riguardo a particolari motivi di sicurezza ed agli indici locali di criminalità, che i vigili urbani in possesso della qualità di agente di pubblica sicurezza prestino servizio armato).

Il secondo dei menzionati percorsi, al primo strettamente connesso, deve identificarsi con l'evoluzione dell'ambito funzionale riconosciuto agli enti autonomi territoriali in seno alla legislazione dell'ultimo decennio che ha provveduto alla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali. Due complessi normativi, in particolare, hanno contribuito, come è noto, a caratterizzare gli enti locali in senso innovativo: la legge 8 giugno 1990, n. 142 (oggi confluita nel D.Lgs. 267/2000 recante il Testo unico delle disposizioni sull'ordinamento degli enti locali) e la legge 25 marzo 1993, n. 81. Dalle disposizioni richiamate emerge infatti con chiarezza, in primo luogo, l'intento del legislatore di configurare il comune quale ente a fini generali (art. 3, comma 2, del D.Lgs. 267/2000: «Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» e l'art. 13, comma 1, del D.Lgs. 267/2000: «Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»), di rappresentanza, cura e valorizzazione degli interessi (nel loro complesso) della comunità locale insediata sul proprio territorio, vale a dire di tutti gli interessi, prescindendosi dal riferimento a (e dal collegamento con) singole e puntuali materie di competenza dell'ente locale: al comune risultano riferibili tutte le funzioni amministrative riguardanti la popolazione ed il territorio comunale, anche se — si puntualizza in seno all'art. 13 del D.Lgs. 267/2000 — precipuamente concernenti i settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico. Il riferimento a tali settori, tuttavia, acquista nella nuova ottica descritta dalla norma in oggetto la valenza di corollario meramente accessorio e sussidiario, che non attenua la portata innovativa del criterio di identificazione della dimensione di rappresentanza degli interessi conferita al Comune dalla prima parte del primo comma del medesimo art. 13.

Il secondo dei complessi normativi citati — legge 81/1993 sulla elezione diretta del Sindaco, parimenti confluita oggi nel D.Lgs. 267/2000 — ha d'altra parte notevolmente rafforzato il legame esistente fra cittadini, elettori ed utenti da un lato e vertici della amministrazione locale dall'altro, in particolare sul versante del rapporto intercorrente fra l'aspettativa e la domanda di qualità e di efficacia-efficienza dei servizi offerti promanante dalla comunità locale e l'operato degli amministratori chiamati a curare tutti gli interessi della comunità medesima, amministratori la cui capacità di fornire risposte adeguate alle esigenze dei cittadini viene misurata dagli stessi sulla base di parametri molto più complessi ed articolati rispetto al passato e tali da coinvolgere, nel loro complesso, i profili che in-

tegrano e compongono lo standard di qualità della vita locale. Il mandato che il cittadino-elettore conferisce oggi al Sindaco al momento dell'introduzione della propria scheda nell'urna elettorale non può ritenersi in altri termini completamente in bianco e suscettibile di autonomo svolgimento, esplicitazione ed attuazione da parte dell'eletto, ma puntualmente e concretamente riferito alla situazione ed al contesto sociale in cui l'elettore si trova calato, specificamente venato dalle aspettative, dalle esigenze, dalle speranze di sviluppo, crescita e progresso che l'elettore medesimo ripone nell'eletto. Il contenuto degli articoli 50 e 54 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali rappresentano una significativa conferma in questa direzione.

### **3. La «polizia amministrativa regionale e locale» nel decreto legislativo 112/1998**

Qual è l'insegnamento che può e deve trarsi dal complesso delle osservazioni svolte nei paragrafi precedenti?

La prima esigenza che deve porsi in luce riguarda i contenuti, nonché la razionalizzazione e sistematizzazione della normativa italiana in materia di polizia municipale. I due profili sono strettamente connessi.

Si tratta infatti, in primo luogo, di conferire evidenza giuridica e di tradurre in termini di diritto positivo l'effettivo ruolo e le effettive funzioni oggi svolte dalla polizia municipale, prendendo finalmente atto dell'evoluzione che ha interessato le funzioni medesime secondo quanto si è accennato in precedenza.

Dal punto di vista metodologico e sistematico, due sembravano le ipotesi percorribili nel contesto giuridico ed istituzionale anteriore alla riforma costituzionale del 2001: la radicale riforma della legge quadro sulla polizia municipale, da sottrarre all'evanescenza e superficialità che la contraddistinguevano, ovvero il coordinamento della materia relativa alla polizia municipale con gli altri profili relativi alla gestione della pubblica sicurezza mediante la predisposizione di apposito capo all'interno della legge 1 aprile 1981, n. 121 sull'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza.

Dal punto di vista contenutistico, univoco appariva il tracciato da seguire in sede di riforma.

L'affidamento di compiti di pubblica sicurezza ai corpi di polizia municipale implica, in primo luogo, la redistribuzione su scala globale delle funzioni di polizia fra i corpi di polizia statali e quelli locali, laddove ai primi appare imprescindibile conferire compiti attinenti a fattispecie criminose o criminogene di rilevanti o relevantissime dimensioni, tali da mostrare la propria attitudine ad interessare l'intero territorio nazionale ovvero già radicate in ambiti e spazi che eccedano il contesto locale, oppure tali da configurarsi quali fenomeni di proiezione comunitaria o internazionale, mentre ai secondi devono restare riservate le funzioni di tutela della pubblica sicurezza a livello locale e cittadino, evitando che si producano le sovrapposizioni oggi in atto. Ciò consentirebbe, da un lato, di liberare energie a favore dei corpi di polizia statali, che potrebbero efficacemente concentrare i propri sforzi nella lotta alla grande criminalità e a fronteggiare i descritti fenomeni di dimensione sovralocale e permetterebbe, dall'altro, di valorizzare il patrimonio di conoscenze, l'esperienza ed il radicamento sul territorio dei corpi di polizia municipale, che recano una naturale attitudine a gestirne gli aspetti direttamente e indirettamente correlati alla sicurezza e all'ordine pubblico.

Risistemazione delle competenze non deve peraltro significare perseguimento di un regime di separazione e instaurazione di rigidi confini fra le due sfere di azione delle polizie statali e della polizia

municipale. Al contrario, il coinvolgimento a pieno titolo della polizia municipale nella gestione dell'ordine pubblico implica un radicale mutamento di prospettiva sul versante della composizione e delle funzioni da conferire ad organi collegiali dotati di potere consultivo in materia di ordine e sicurezza pubblica (il riferimento è, ovviamente, al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica previsto dall'art. 20 della già menzionata legge 121/1981). Su tale versante deve salutarsi positivamente la scelta riformatrice che si è tradotta nella previsione della partecipazione di diritto alle sedute del suddetto comitato da parte delle autorità locali di pubblica sicurezza e dei responsabili degli enti locali, introdotta dal D.Lgs. 279/1999. È altresì evidente che l'efficacia dell'azione da svolgersi da parte della polizia municipale sul fronte della tutela dell'ordine pubblico risulta subordinata all'effettivo ed efficace funzionamento di un sistema capace di consentire la circolazione di un flusso di informazioni e dati in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità, sia a livello orizzontale, fra polizie municipali, che a livello verticale, in sede di coordinamento fra corpi di polizia statali e corpi di polizia locali. In tal senso, una novità positiva deve identificarsi con il decreto del Ministero dell'Interno del 29 maggio 2001, con il quale si è disciplinato il collegamento dei sistemi informativi a disposizione del personale della polizia municipale addetto ai servizi di polizia stradale con lo schedario dei veicoli rubati del centro elaborazione dati del Dipartimento della pubblica sicurezza. Sul versante dell'ordinamento del personale, infine, sarebbe consequenziale, nell'ottica di riforma qui auspicata, procedere in sede legislativa alla creazione di una tendenziale assimilazione e all'instaurazione di un non fittizio parallelismo fra lo status giuridico dei membri della polizia municipale e lo status giuridico goduto dai membri dei corpi di polizia statali.

Si tratta, come è di palmare evidenza, di un complesso di percorsi di riforma che implicano, ai fini della propria attuazione e realizzazione, l'esistenza di una forte volontà politica e di un diffuso consenso politico nella pluralità delle direzioni configurate.

Su questo versante non manca di destare perplessità l'analisi dei riferimenti alla materia in oggetto rinvenibili in sede di verifica del riparto delle competenze descritto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta Bassanini 1) e dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge medesima.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 59/1997, risultano infatti esclusi dal conferimento a Regioni ed enti locali — contemplato dai primi due commi della norma medesima — le funzioni ed i compiti riconducibili, fra le altre, alle materie b) difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico e l) ordine pubblico e sicurezza pubblica.

L'art. 158 del D.Lgs. 112/1998, d'altra parte, mentre sembra apportare un elemento tendenzialmente innovativo rispetto al percorso evolutivo seguito dalla sfera materiale in oggetto — l'oggetto del Titolo V del decreto legislativo viene identificato con le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla «materia» polizia amministrativa regionale e locale, materia che pare acquisire una propria autonomia individualità — si riconduce per altro verso, ai fini della identificazione delle funzioni e dei compiti medesimi di titolarità delle Regioni e degli enti locali, all'obsoleto criterio della accessorietà e strumentalità rispetto alle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite.

Prescindendo dall'ulteriore elemento di confusione terminologica e sistematica che il decreto legislativo apporta (si introduce infatti la nuova categoria della polizia amministrativa regionale e locale), sul quale si tornerà in seguito, non può mancarsi di rilevare la conservazione, in seno al decreto medesimo (articoli 159-160), dell'obsoleto criterio discriminante fondato sul binomio ordine pubblico-

sicurezza pubblica ai fini dell'individuazione delle sfere di competenza e funzionali, rispettivamente, dei corpi di polizia statali e della polizia locale.

Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono infatti, ai sensi della prima delle norme da ultimo citate, le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle Regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, laddove le funzioni ed i compiti amministrativi relativi a tali materie, come si è visto, dalla lett. l) dell'art. 1, comma 3, della legge 59/1997, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

È sulla base di tale distinzione che il successivo art. 160 del D.Lgs. 112/1998 si cura di sottolineare la conservazione in capo allo Stato delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie elencate nel comma 3 dell'art. 1 della legge 59/1997 e quelli relativi ai compiti di rilievo nazionale di cui al comma 4 dello stesso art. 1. La medesima norma si cura, inoltre, di ribadire come l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza resti disciplinato dalla legge 121/1981, che individua, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, le forze di polizia.

Ora, se può intravedersi, nella strutturazione del contenuto di tali disposizioni, il tentativo del legislatore di tradurre in norme di legge un'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale tutt'altro che consolidata in materia, non può mancarsi di notare come il contenuto medesimo risulti di rigida conformazione e tale da non rilasciare spazi applicativi a favore della configurazione del concetto di ordine pubblico regionale e locale e della finalizzazione delle attività di polizia amministrativa conferite all'obiettivo di una ordinata e civile convivenza nelle comunità regionali e locali, secondo quanto auspicato dalla conferenza dei Presidenti delle Regioni, dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCCEM in sede di formulazione di un parere sullo schema originario del D.Lgs.

Analoghe considerazioni sorgono alla luce dell'analisi delle modalità di conferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa: all'utilizzazione del criterio della residualità (l'art. 161 del D.Lgs. 112/1998 dispone il conferimento alle Regioni e agli enti locali di tutte le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite, salve le riserve allo Stato di cui all'art. 160 dello stesso decreto) non sembra infatti accompagnarsi in modo coerente una allocazione di funzioni e compiti agli enti locali capace di conformarsi pienamente ai principi enunciati in seno all'art. 4 della legge 59/1997 (in particolare: principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime; principio di completezza; principio di efficienza e di economicità; principio di cooperazione fra soggetti dello Stato ordinamento; principio di omogeneità, con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo; principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche e territoriali e strutturali degli enti riceventi; principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti).

La riedizione del sistema «a cascata» di ulteriori trasferimenti di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali contemplato dal progetto di decreto legislativo (articoli 162 e 163) ribadisce, infine, una scelta già seguita in seno al D.P.R. 616/1977 e rivelatasi parziale e capace di ingenerare fattori di confusione, sovrapposizioni e asimmetrie.

Sulla base della prima delle norme citate è trasferito alle Regioni il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli, ciclomotori su strade ordinarie di interesse di più province, nell'ambito della medesima circoscrizione regionale, disciplinato dall'art. 9 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

L'art. 163, d'altra parte, dispone il trasferimento ai comuni delle funzioni e dei compiti amministrativi concernenti il rilascio della licenza di vendita ambulante di strumenti di punta e da taglio (art. 37 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e art. 56 del regolamento di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635), il rilascio delle licenze concernenti le agenzie d'affari nel settore delle esposizioni, mostre e fiere campionarie (art. 115 del T.U.), il ricevimento della dichiarazione relativa all'esercizio dell'industria di affittacamere o appartamenti ammobiliati o relativa all'attività di dare alloggio per mercede (art. 108 T.U.), il rilascio delle licenze concernenti le agenzie di affari (art. 115 T.U.), ad eccezione di quelle relative all'attività di recupero crediti, pubblici incanti, agenzie matrimoniali e di pubbliche relazioni, il rilascio della licenza per l'esercizio del mestiere di fochino (art. 27 del D.P.R. 19 marzo 1956, n. 302, il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli o ciclomotori su strade ordinarie di interesse esclusivamente comunale (art. 68 T.U. e art. 9 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di direttore o istruttore di tiro (art. 31 della legge 18 aprile 1975, n. 110), infine le autorizzazioni agli stranieri per l'esercizio dei mestieri girovaghi (art. 124 T.U.).

Sempre l'art. 163 del D.Lgs. 112/1998 contempla, inoltre, il trasferimento alle province delle funzioni e dei compiti amministrativi aventi ad oggetto il riconoscimento della nomina a guardia giurata degli agenti venatori dipendenti dagli enti delegati dalle Regioni e delle guardie volontarie delle associazioni venatorie e protezionistiche nazionali riconosciute (art. 27 della legge 11 febbraio 1992, n. 157), il riconoscimento della nomina di agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne e marittime (art. 31 del R.D. 8 ottobre 1931, n. 1604 e art. 22 della legge 14 luglio 1965, n. 963), infine il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori su strade ordinarie di interesse sovracomunale ed esclusivamente provinciale.

L'art. 164 dello stesso decreto, infine, oltre a disporre l'abrogazione di una serie numerosa di disposizioni del T.U. delle leggi di P.S. (articoli 72, 74, 75, 76, 81 e 83), incide sul tessuto normativo dell'art. 19 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, laddove produce la soppressione delle funzioni relative all'avviso preventivo di riprese cinematografiche in luogo pubblico o aperto al pubblico (abrogazione del comma 1, n. 3, la soppressione dell'obbligo di preventiva comunicazione al prefetto e dei poteri di sospensione, revoca e annullamento in capo al medesimo in ordine al rilascio della licenza agli stranieri per mestieri ambulanti, in materia di registrazione per mestieri ambulanti e in materia di licenza di iscrizione per portieri e custodi (modifica del comma 4 in relazione alle funzioni contemplate dai numeri 13, 14 e 17 del comma 1 del medesimo art. 19), infine la soppressione del requisito della conformità ad espresso parere del prefetto ai fini dell'efficacia del diniego dei provvedimenti previsti dai medesimi numeri del comma 1 dell'art. 19.



#### **4. La polizia locale nel nuovo Titolo V della Costituzione quale revisionato ad opera della legge costituzionale 1/1999 e della legge costituzionale 3/2001. La competenza legislativa in materia di polizia locale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia**

##### **4.1. La potestà legislativa regionale e il modello italiano di decentramento**

Il quadro delle relazioni tra potestà legislativa regionale e statale configurato nel novellato art. 117, commi 1-4, costituisce l'innovazione forse più suggestiva della legge costituzionale 3/2001, se non altro perché è quella che in modo più immediato ed evidente rimanda al paradigma tradizionale dello Stato federale, ove il riparto di competenze legislative tra centro e periferia viene normalmente realizzato attraverso un criterio di enumerazione delle attribuzioni al quale il nuovo modello italiano pare, almeno sulla carta, rapportarsi. Più in particolare, l'art. 117, comma 1, colloca ora sullo stesso piano la legge statale e regionale, entrambe assoggettate ai medesimi limiti: la Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Inoltre, pur essendo ancora previsti casi in cui legislazione statale e regionale concorrono (art. 117, comma 3), la potestà legislativa statale può essere ora esercitata esclusivamente sulle materie elencate nell'art. 117, comma 2, mentre la competenza residuale spetta alle Regioni (art. 117, comma 4).

Ciò detto, però, è necessario subito rilevare che, per quanto la tecnica di enumerazione delle competenze sembrerebbe dirigersi verso una separazione dei campi materiali e, quindi, delle attribuzioni a essi inerenti, la dottrina non ha mancato di sottolineare che vi sono fondati motivi per ritenere che il rapporto tra fonti statali e regionali non possa dirsi sostanzialmente mutato rispetto a quanto accadeva prima della revisione del 2001 e che, in particolare, le eventuali antinomie tra leggi statali e regionali debbano essere tuttora tendenzialmente risolte attraverso il congiunto operare del criterio gerarchico e quello della competenza. Le ragioni che inducono a giungere a queste conclusioni possono essere sinteticamente ricondotte a due ordini di problematiche: l'intrinseca incertezza della determinazione del contenuto delle materie, alla quale si ricollega la presenza di materie che sono in realtà compiti dello Stato (c.d. poteri funzionali) e che legittimano, pertanto, interventi statali di tipo trasversale; la presenza di norme costituzionali che legittimano (direttamente o indirettamente) l'intervento statale pure al di fuori dei campi riservati.

##### **4.2. La potestà legislativa esclusiva dello Stato e la polimorfa fisionomia del limite delle materie**

Le materie esclusivamente statali (art. 117, comma 2) possono essere raggruppate sulla base delle competenze esercitate dallo Stato in diversi ambiti. Così un primo gruppo di materie si collegano alle prerogative dello Stato come soggetto internazionale o, comunque, riguardano l'identificazione dei suoi elementi essenziali: politica estera e rapporti internazionali, rapporti dello Stato con l'Unione europea, diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (lett. a); immigrazione (lett. b); rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose (lett. c); difesa e forze armate, sicurezza dello Stato, armi, munizioni ed esplosivi (lett. d); moneta, mercati finanziari, sistema

valutario, sistema tributario e contabile dello Stato (lett. e); ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale (lett. h); cittadinanza, stato civile e anagrafe (lett. i); dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale (lett. q). Un altro gruppo riguarda le competenze relative a organismi statali e agli enti locali: organi dello Stato e relative leggi elettorali, referendum statali, elezione del Parlamento europeo (lett. f), ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lett. g); legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p). Un terzo gruppo concerne le competenze relative alle fondamentali materie costitutive dell'ordinamento giuridico: giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa (lett. l); opere dell'ingegno (lett. r). Un ultimo gruppo comprende le competenze collegate a compiti di garanzia del sistema economico e dello Stato sociale: tutela del risparmio, tutela della concorrenza, perequazione delle risorse finanziarie (lett. e); determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m); norme generali sull'istruzione (lett. n); previdenza sociale (lett. o); pesi, misure e determinazione del tempo, coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (lett. r); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s).

Come accennato, l'elencazione delle materie assegnate alla potestà legislativa statale in via esclusiva ripropone il tema, già noto sotto il vigore del vecchio art. 117 (sebbene la prospettiva dalla quale lo si indagava fosse quella regionale), della definizione in concreto delle "etichette" attraverso le quali si identificano gli ambiti materiali di competenza. Così, come prima della riforma non era pensabile che le materie regionali rappresentassero altrettanti oggetti, disciplinabili dalle Regioni a qualsiasi effetto, ma che si configurassero piuttosto come modi di disciplina degli oggetti stessi, attribuibili ora alla legislazione statale ora a quella regionale, così ora non sarebbe verosimile ritenere che l'elenco di cui all'art. 117, comma 2, costituisca l'*hortus conclusus* entro il quale la potestà legislativa statale sia destinata a esaurirsi o risulti, d'altro canto, l'unica e, per definizione, esaustiva, fonte di normazione. Non stupisce, quindi, che anche all'indomani della revisione del Titolo V sia stata nuovamente la Corte costituzionale a esercitare una funzione di interpretazione "ricostruttiva" dei campi materiali, puntualizzando che il criterio di orientamento per definire la dimensione della materia e, quindi, la distribuzione della competenza legislativa, sia quello dell'interesse sotteso alla sua disciplina (vedi, per esempio, il filone in materia ambientale: sentenze 282, 407, 536/2002 e 222, 307/2003).

Al di là dell'elenco dell'art. 117, comma 2, comunque, la potestà legislativa statale può trovare fondamento anche in altre norme costituzionali. Tra queste si segnala l'art. 120, comma 2, che contempla le ipotesi in cui lo Stato esercita il suo potere sostitutivo nei confronti di Regioni, province, comuni e città metropolitane «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». La competenza statale sarà in concreto esercitata secondo le modalità previste dall'art. 8 della legge 131/2003, che ha dato attuazione sul punto al dettato costituzionale.

Da ricordare, infine, che un'ulteriore ragione di alterazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 si ricava dall'applicazione del principio di sussidiarietà contenuto nell'art. 118. Per quanto si tratti della norma che disciplina l'allocazione delle funzioni amministrative in capo agli enti autonomi territoriali e, quindi, sia formalmente estranea alla sfera della legislazione, la Corte costituzionale ha

affermato che il principio di sussidiarietà in essa contemplato autorizzi, quando ciò risulti necessario, non solo l'attribuzione allo Stato di funzioni amministrative in materie di competenza regionale, ma altresì delle corrispondenti funzioni legislative (sentenza 303/2003). Si segnala che la Corte ha precisato che tale alterazione deve trovare una sorta di compensazione o di riequilibrio attraverso procedure di cooperazione che prevedano il raggiungimento di intese tra Stato e Regioni relativamente allo spostamento e all'esercizio delle funzioni, sulla scorta del principio di leale collaborazione.

#### 4.3. La potestà legislativa concorrente

Proseguendo la disamina dell'art. 117, il comma 3 contiene un elenco di materie sulle quali la potestà legislativa regionale è di tipo concorrente, ossia la Regione è competente a porre la disciplina di dettaglio, ferma restando la potestà statale per quanto riguarda la determinazione dei principi fondamentali. L'elencazione contiene formule che solo parzialmente richiamano quelle contenute nel vecchio art. 117. Più in particolare, si tratta di: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. A tali materie si può aggiungere, ai sensi dell'art. 122 comma 1, la disciplina del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali.

Per ciò che concerne i limiti gravanti sulla legislazione concorrente, l'art. 117, comma 3, come accennato riserva alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. A questo proposito vi è chi ha sostenuto che questo schema riprodurrebbe quello di cui al vecchio art. 117, comma 1, con la conseguenza che il rapporto tra legge statale e regionale sarebbe governato ancora da logiche gerarchiche e di competenza: in particolare, negli ambiti elencati nel comma 3 la Regione si troverebbe ancora sottoposta alla legge statale nella misura in cui questa determinasse i principi fondamentali della materia. Di qui la riproposizione di alcune questioni irrisolte alla luce dell'esperienza passata: la definizione di cosa debba intendersi per «principio fondamentale»; la configurazione dei principi solo come limiti negativi e non anche positivi della legislazione regionale; la possibilità o meno che le Regioni esercitino la loro competenza pur in assenza della determinazione dei principi da parte della legge dello Stato; i rimedi utilizzabili a fronte di comportamenti omissivi del legislatore regionale, al fine di garantire il rispetto dei principi fondamentali. Altri, invece, puntano l'accento sulla differente enunciazione dello schema del concorso contenuta nel nuovo art. 117, comma 3: «nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». Tale formula enfatizzerebbe l'idea di un riparto di funzioni per cui la regola sarebbe che la competenza statale è limitata alla determinazione dei soli principi fondamentali. Sul punto l'orientamento assunto dalla Corte costituzionale (dapprima con la sentenza 282/2002 e quin-

di, più nettamente, con la 303/2003) è nel senso che la potestà legislativa dello Stato, ora di regola relegata alla determinazione dei principi fondamentali, è idonea a espandersi, riacquisendo lo spazio riconosciute prima della riforma, solo sulla base di determinati presupposti (l'assunzione di funzioni in base al principio di sussidiarietà) e a determinate condizioni (la non irragionevolezza della compressione della competenza legislativa regionale e il ricorso al modulo dell'intesa).

Complessivamente, quindi, nell'ambito della potestà concorrente ci si trova davanti a un rapporto tra legge statale e regionale che ancora può essere inquadrato attraverso il congiunto utilizzo dei criteri ordinatori usati in passato (gerarchia e competenza).

Un'ultima considerazione riguarda la ricognizione dei «principi fondamentali». Come per il passato, essi possono essere espressamente determinati dalla legislazione statale, oppure anche semplicemente desunti dalle leggi statali vigenti, come recita l'art. 1, comma 3, della legge 131/2003 (conformemente a quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 282/2002). Da segnalare che la legge 131/2003 ha altresì delegato il Governo ad adottare dei decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali desumibili dalla leggi vigenti (sul carattere meramente ricognitivo di tali fonti si è espressa chiaramente anche la giurisprudenza costituzionale con la sentenza 280/2004).

#### 4.4. La potestà legislativa residuale

Il comma 4 dell'art. 117 dispone che «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Ciò significa che per le materie non ricomprese negli elenchi dei due commi precedenti il potere legislativo spetta alle Regioni; il che non equivale a dire però, per le ragioni innanzi esposte a proposito delle amplissime riserve di competenza statale, che la potestà legislativa regionale sia ora più estesa di quella statale ordinaria. Innanzitutto perché la potestà legislativa statale trova fondamento specifico in altre norme costituzionali: oltre al già citato art. 120 sul generale potere sostitutivo, si pensi per esempio all'art. 117, comma 5, che, se da un lato pare ribadire la rigida separazione delle competenze tra Stato e Regioni in relazione alla formazione, all'attuazione e all'esecuzione degli atti normativi comunitari e all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali, prevede poi che sia comunque la legge statale a stabilire le relative procedure e che lo Stato intervenga in via sostitutiva nelle ipotesi di inadempimento della Regione. In secondo luogo a causa delle etichette che legittimano interventi trasversali dello Stato. In terzo luogo, per il meccanismo di flessibilità delle competenze rappresentato dal principio di sussidiarietà, che è parimenti destinato a incidere anche in questo ambito. Nelle ultime due ipotesi si possono cioè realizzare dei ritagli di competenza a scapito della legge regionale, che prescindono dalle puntuali indicazioni del testo costituzionale e che avvengono in ragione della dimensione degli interessi sottostanti e della loro valutazione, sul presupposto che lo Stato, sebbene in modo parzialmente diverso rispetto al passato, è comunque ancora portatore e tutore di quelle esigenze unitarie, non scomparse con la cancellazione della locuzione «interesse nazionale» dagli articoli 117 e 127.

Tuttavia il significato sistematico della clausola di cui al comma 4 rimane rilevante: innanzitutto perché essa crea una sorta di presunzione di competenza in capo alla legislazione regionale, da considerarsi legittima fintantoché non invada le materie di cui all'art. 117 comma 2; in secondo luogo, perché si tratta di una potestà che non incontra il limite dei principi fondamentali della legislazione statale.

#### 4.5. I limiti comuni a tutte le specie della potestà legislativa regionale

Venendo ora all'analisi dei limiti comuni alla legislazione regionale residuale e concorrente (per la quale ultima, come rilevato, sussiste, in aggiunta, il limite dei principi fondamentali determinati dalla legislazione statale), l'art. 117, comma 1, ne indica tre: la Costituzione (a cui vanno aggiunte le leggi costituzionali e di revisione costituzionale), i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Si tratta di limiti che la legislazione regionale (nelle sue diverse tipologie) incontrava anche prima della riforma, per cui si può affermare che le novità consistono nella loro positivizzazione nel testo costituzionale e nell'esplicita previsione che essi vincolano anche la legislazione statale.

Partendo dal limite costituzionale, è evidente che la legislazione regionale non può porsi in contrasto con le norme della Costituzione o con norme aventi rango costituzionale. In particolare, poi, dalla Costituzione derivano vincoli di carattere generale che le leggi regionali condividono con quelle statali, quali il principio generale di eguaglianza (art. 3) o il divieto per le leggi di bilancio di stabilire nuovi tributi o nuove spese (art. 81, comma 3); oppure si ricavano specifici limiti alla potestà legislativa regionale, come il divieto di istituire dazi di importazione o esportazione o transito fra le Regioni, il divieto di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni, il divieto di limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro (art. 120, comma 1).

Quanto agli altri due limiti, l'art. 1, comma 1 della legge 131/2003, nel dare attuazione all'art. 117, comma 1, ha precisato che costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni quelli derivanti da norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (il diritto internazionale consuetudinario di cui all'art. 10, comma 1), gli accordi di reciproca limitazione della sovranità (contemplati nell'art. 11), l'ordinamento comunitario e i trattati internazionali.

Sul versante degli obblighi internazionali si segnala che, per ciò che concerne parte della loro definizione (e cioè le norme pattizie), la posizione attiva spetta allo Stato, unico soggetto competente alla stipula e alla modifica dei trattati internazionali, compresi quelli dai quali scaturisce l'ordinamento comunitario; le Regioni hanno unicamente il potere di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (art. 117, comma 5) nonché, nelle materie di loro competenza, di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e nelle forme disciplinati dalle leggi statali (art. 117, comma 9). In questi casi, peraltro, poiché sul piano dell'ordinamento internazionale lo Stato rimane l'unico responsabile della violazione di tali accordi, non solo è legittima la previsione del potere sostitutivo in caso di inerzia regionale (vedi, in senso conforme alla previsione di cui all'art. 117, comma 5, l'art. 6 comma 6 della legge 131/2003 che dà attuazione all'art. 117, comma 9), ma è altresì configurabile, nell'ipotesi in cui sia necessario introdurre con immediatezza norme legislative, un intervento del legislatore statale anche nelle materie di competenza residuale delle Regioni, sebbene con norme di tipo cedevole, cioè idonee a essere sostituite dalla legislazione regionale sopravvenuta. In definitiva non può dirsi mutato, nella prospettiva regionale, il fondamento del limite degli obblighi internazionali, che rimane ancora strettamente connesso al riconoscimento della soggettività internazionale esclusivamente in capo allo Stato.

Per ciò che riguarda i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, non si tratta certo di un limite nuovo, ma che già era stato riconosciuto prima della riforma dalla dottrina e dalla giurisprudenza che lo fondavano (e ancora oggi lo fondano, in assenza di più specifiche previsioni costituzionali) sull'art. 11, laddove prevede che l'Italia «consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni». Come noto, le competenze normative degli organi dell'Unione europea possono riguardare, indifferentemente, ambiti di esclusiva pertinenza statale o materie rientranti nella potestà legislativa regionale, sia essa concorrente o residuale. I vincoli così creati possono assumere un contenuto negativo o positivo, consistente quest'ultimo nell'obbligo di rispettare le norme comunitarie direttamente applicabili e di recepire le direttive. A tale proposito, l'art. 117, comma 5, assicura alle Regioni, nelle materie di loro competenza, il diritto di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme procedurali approntate dalla legge statale. La disciplina legislativa di attuazione di questa disposizione è stata dettata dall'art. 5 della legge 131/2003 e poi, più in dettaglio, dalla legge 11/2005. L'art. 16, comma 1, della legge 11/2005 stabilisce che le Regioni (e le province autonome), nelle materie di propria competenza, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, mentre nelle materie di competenza concorrente la legge comunitaria indica i principi fondamentali non derogabili dalla legge regionale (o provinciale) sopravvenuta e prevalenti sulle contrarie disposizioni regionali eventualmente già emanate. Il comma 4 prosegue disponendo che per l'attuazione delle direttive incidenti sulle materie di cui all'art. 117, comma 2, il Governo indica i criteri e formula le direttive ai quali si devono attenere le Regioni (e le province autonome) ai fini del soddisfacimento delle esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali; specificando poi che tale funzione sia esercitabile mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, secondo le modalità già proprie della funzione di indirizzo e coordinamento (di cui all'art. 8 della legge 59/1997). Ne consegue che, in tali casi, la legislazione regionale può essere vincolata anche da atti statali di tipo amministrativo. Per completare la casistica, si ricorda che l'art. 14 della legge 11/2005 prevede che per l'attuazione delle decisioni (atti individuali) che rivestano particolare importanza per gli interessi nazionali o comportino rilevanti oneri di esecuzione, il Consiglio dei Ministri emani le direttive opportune e, qualora l'esecuzione intervenga in materia di competenza regionale (o di una provincia autonoma), il Presidente della Regione (o della provincia) intervenga alla riunione del Consiglio dei Ministri con voto consultivo.

Accanto ai limiti dei quali si è detto e che gravano sia sulle leggi statali che regionali (sebbene, come accennato, in modo parzialmente differente), vi sono poi i limiti propri della legislazione regionale. Innanzitutto, come accadeva anche prima della riforma, il limite del territorio: poiché, come ovvio, la legge regionale non può avere efficacia al di fuori del territorio regionale, essa non può disciplinare fattispecie che non siano localizzabili sul territorio della Regione. Ciò non significa, però, che le Regioni non possano e non debbano intrattenere relazioni con l'esterno e, quindi, almeno in parte, normarli. D'altro canto, lo stesso art. 117 conferisce alle Regioni facoltà che necessariamente implicano rapporti con entità esterne: il comma 8, infatti, prevede che la legge regionale ratifichi le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni; il comma 9, come già ricordato, contempla la possibilità che le Regioni, nelle materie di propria competenza, concludano accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi statali.

In secondo luogo sussiste il limite delle materie che, rispetto al quadro antecedente il 2001, è invece mutato nella sua fisionomia e nel modo di incidere sulla legislazione regionale. Innanzitutto da presupposto positivo della legislazione regionale esso è divenuto presupposto positivo di quella statale. Inoltre negli ambiti indicati nel comma 2 dell'art. 117 esso opera in modo tendenzialmente assoluto (nel senso di escludere, tendenzialmente, la legge regionale), in quelli di cui al comma 3 ha invece la funzione di individuare i casi nei quali la legislazione statale e regionale concorrono (la prima per fissare i principi fondamentali della disciplina, la seconda per approntare la normativa di dettaglio). E ancora, come già ricordato, la giurisprudenza ha dimostrato come il limite materiale, sia per caratteristiche intrinseche (molte etichette di cui al comma 2 sono in realtà "ambiti") che per le dinamiche connesse al principio di sussidiarietà (ex art. 118, così come interpretato nella sentenza 303/2003 dalla Corte costituzionale), abbia in realtà un carattere flessibile e mobile, potendo estendersi (più difficilmente ritrarsi) anche al di là del dato testuale, con il risultato di rendere la competenza regionale di tipo residuale non esclusiva. Da segnalare, infine, che l'incidenza del limite delle materie nel riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni può essere ulteriormente complicata dai ritagli operati dai trattati costitutivi dell'ordinamento comunitario: in presenza di una competenza normativa riservata agli organi dell'Unione europea, nessuna potestà legislativa nazionale (statale o regionale) potrà dirsi esclusiva.

Da ultimo c'è da chiedersi se permanga o meno il limite dell'interesse nazionale che, concepito sulla carta come unico limite di merito della legislazione regionale (vedi articoli 117 e 127 nella vecchia formulazione), è stato convertito dalla giurisprudenza costituzionale in un pervasivo limite di legittimità divenendo così, da limite negativo della legge regionale, presupposto positivo di competenza statale. È da ritenere che la scomparsa testuale del limite non ne abbia determinato il venire meno, trattandosi di un vincolo che non trovava il suo reale fondamento costituzionale nelle disposizioni revisionate, bensì nell'art. 5, che sancisce il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, il quale era e rimane uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento (Barbera) e che ha come corollario il principio (dovere) di leale collaborazione tra le istituzioni che compongono la Repubblica (così Corte costituzionale, sentenza 303/2003). Ne consegue che una legge regionale che violasse apertamente l'interesse nazionale potrebbe considerarsi in contrasto con tale dovere e, quindi, con il limite della Costituzione da cui esso scaturisce.

#### **4.6. La potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale**

La potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale trovava e trova la propria disciplina in primo luogo negli statuti speciali, adottati con legge costituzionale, che costituiscono l'equivalente normativo delle disposizioni del Titolo V, Parte II, della Costituzione per le Regioni ordinarie. Per armonizzare lo stato della specialità regionale con l'incremento qualitativo e quantitativo di autonomia riconosciuto alle Regioni ordinarie dalla riforma, l'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 prevede che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Ciò significa, innanzitutto, che anche nelle Regioni speciali non si fa più luogo al controllo preventivo sulle leggi regionali e il Governo può promuovere questione di legittimità costituzionale della legge regionale solamente a pubblicazione avvenuta e nel termine perentorio (sessanta giorni) previsto dal novellato art. 127, comma 1, (vedi sentenza 377/2002 della Corte costituzionale). L'unica eccezione

è rappresentata dal mantenimento del peculiare procedimento di controllo previsto dall'art. 28 dello Statuto siciliano, stante la sua oggettiva diversità, che rende impossibile una valutazione comparativa in termini di disciplina più favorevole (così sentenza 314/2003 della Corte costituzionale).

Quanto al contenuto e ai limiti della potestà legislativa, si ricorda brevemente che le Regioni speciali erano (e sono) titolari di una potestà legislativa cosiddetta primaria (o piena o esclusiva), di una potestà concorrente e, tre di loro, di un potestà integrativa-attuativa. La prima era sottoposta al limite materiale (delle materie elencate nei singoli statuti speciali), territoriale, costituzionale, degli obblighi internazionali e comunitari, delle grandi riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento e dell'interesse nazionale (e delle altre Regioni). La seconda scontava, in più, il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale; la terza quello dei principi della legislazione da integrare-attuare. Ciò premesso, è da ritenere che si estenda ora anche a tali Regioni la categoria della potestà legislativa residuale, per le materie non contemplate nei rispettivi statuti e sulle quali non sussista una competenza esclusiva dello Stato. Quanto al resto, alcuni autori hanno sostenuto che il principio della disciplina più favorevole vada verificato raffrontando caso per caso il nuovo Titolo V e il singolo statuto speciale: così, per esempio, se una materia rientra per statuto nella competenza concorrente, ma è da considerarsi oggetto di potestà residuale in base al nuovo art. 117, quest'ultimo varrà anche per la Regione speciale. Tuttavia, l'indagine comparativa di tipo casistico e basata principalmente sugli elenchi delle materie, non offre sempre risultati così scontati, ma può esporre al rischio di una ricostruzione "per ritagli" delle funzioni regionali, operazione che peraltro la stessa Corte costituzionale ha avvertito precisando che le «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» vanno considerate in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione (cfr. sentenza 103/2003). D'altro canto, cosa accade nel caso in cui la materia rientri nella potestà concorrente anche per le Regioni ordinarie, potestà non più formalmente soggetta al limite dell'interesse nazionale e che, a differenza della legislazione concorrente delle Regioni speciali, non è nemmeno sottoposta testualmente ai vincoli derivanti dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali? E, più in generale, quale è la soluzione da adottare nell'ipotesi in cui una materia è oggetto di potestà residuale in base al nuovo Titolo V e di potestà primaria in base a uno statuto speciale? Si è già detto che il limite dell'interesse nazionale, per quanto eliminato dalle disposizioni costituzionali che lo contemplavano, sopravvive in quanto fondato sull'art. 5; resta però da verificare la portata degli altri due limiti da ultimo menzionati. All'atto di verificare se i nuovi vincoli imposti dall'art. 117 alla potestà legislativa regionale residuale siano più o meno penetranti di quelli gravanti la potestà legislativa regionale primaria sulla base degli statuti speciali, emerge che il confronto tra i due ordini di limitazioni è caratterizzato da previsioni aventi carattere ampio e vago: da un lato, il limite delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali, nonché quello dei principi generali dell'ordinamento; dall'altro, per esempio, la previsione per cui allo Stato spetta la potestà legislativa esclusiva in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. m), che prefigura uno strumento potenzialmente molto invasivo della competenza regionale. Questo induce a ritenere che una soluzione fondata esclusivamente sul confronto del dato letterale non necessariamente conduce a risultati aderenti al principio della disciplina più favorevole. La soluzione più soddisfacente, allora, pare quella di considerare congiuntamente, caso per caso, il piano delle materie e quello dei limiti, ossia concepire ciascun sistema (quello delineato dal Titolo V della Costituzione da un lato, quello facente capo a ciascuno statuto speciale e alla relativa normativa di attuazione dall'altro) in modo unitario. Ciò significa, in concreto, che le Regioni ad autonomia specia-



le rimangono titolari delle competenze statutariamente loro attribuite, ma con i limiti a esse connotati, in quanto contemplati negli statuti stessi. In questo senso, d'altro canto, si è espressa ancora una volta la Corte costituzionale (sentenza 48/2003), la quale ha precisato che la competenza attribuita alle Regioni differenziate «non è intaccata dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti». Qualora, invece, si ritenesse applicabile alla singola Regione speciale il regime ordinario, allora se ne dovrebbero trarre le debite conseguenze per ciò che concerne l'incidenza delle varie clausole di interferenza da parte dello Stato di cui si è detto innanzi. In conclusione, come sostenuto da autorevole dottrina (Ruggeri), ciò che la Regione, in base al nuovo Titolo V, perde sul piano dei limiti, lo riacquista su quello delle materie, e viceversa.

Da segnalare infine che, nel silenzio del dettato costituzionale sul punto, vi è chi ha sostenuto che la potestà legislativa integrativa - attuativa delle Regioni speciali sia da dilatarsi, in ossequio al principio del favor autonomiae di cui all'art. 10 citato, in potestà concorrente o residuale (Pegoraro).

La revisione costituzionale intervenuta ad opera della legge costituzionale 3/2001, che ha conferito forma giuridica ai risultati del referendum costituzionale confermativo svoltosi il 7 ottobre 2001, ha apportato elementi di significativo interesse sul versante della polizia locale.

La tecnica costituzionale di riparto delle competenze fra Stato e Regioni segue ora, come si è osservato, un meccanismo opposto rispetto a quello originariamente accolto dall'art. 117 della Costituzione, nel vecchio testo. Nel testo dell'art. 117 della Costituzione anteriormente in vigore venivano infatti elencate le materie di competenza concorrente Stato-Regioni: su tali materie lo Stato, attraverso il Parlamento, legiferava attraverso leggi quadro (altrimenti definite leggi cornice) dettando i principi fondamentali delle materie medesime; le Regioni si adeguavano allo scheletro normativo così stabilito attraverso leggi regionali. La clausola residuale di attribuzione delle competenze operava dunque, nel precedente assetto, a favore dello Stato: tutte le materie non comprese nella elencazione dell'art. 117 della Costituzione si ritenevano di competenza dello Stato centrale. Fra le materie oggetto di competenza concorrente rientrava, come è noto, la polizia locale urbana e rurale: la legge quadro predisposta in materia dal Parlamento fu la legge 65/1986, che innescò una copiosa produzione legislativa da parte regionale.

In seno al nuovo art. 117 della Costituzione, quale risultante dalla revisione costituzionale del 2001, la clausola residuale di attribuzione delle competenze opera a favore delle Regioni. L'art. 117 della Costituzione nella nuova versione fa infatti rientrare fra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato centrale: «(...) d) difesa, forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi e (...) h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, della Costituzione)». Tali materie — si deve ritenere — potranno divenire oggetto di disciplina da parte di leggi o atti aventi valore di legge degli organi dello Stato centrale (Governo e Parlamento), salva la possibilità che gli organi medesimi deleghino la potestà regolamentare alle Regioni (secondo quanto ammesso dall'art. 117, comma 7, della Costituzione) nelle materie suddette, che non possono quindi ritenersi in modo rigido, meccanico e aprioristico di esclusiva competenza statale, ben potendo immaginarsi un coinvolgimento delle Giunte regionali (oggi titolari della potestà regolamentare regionale ai sensi del nuovo art. 121 della Costituzione) in sede di complessiva disciplina normativa delle materie stesse.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, comma 5, della Costituzione). Il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione (nuovo testo) contiene infine un retaggio del sistema di riparto delle competenze precedentemente vigente, configurando un elenco di materie oggetto di competenza concorrente, relativamente alle quali la potestà legislativa spetta alle Regioni anche se nel quadro dei principi fondamentali dettati dalla legge statale.

La materia «polizia amministrativa locale» non rientra dunque fra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato centrale; essa, d'altra parte, non compare in seno all'elenco — contenuto nell'art. 117, comma 3, della Costituzione — delle materie oggetto di competenza concorrente Stato-Regioni: deve pertanto ritenersi che sia divenuta materia oggetto di competenza legislativa residuale delle Regioni, alla luce della clausola contenuta nell'art. 117, comma 5, della Costituzione. La competenza legislativa residuale non deve tuttavia confondersi con una competenza legislativa esclusiva nella materia de qua. Infatti, sotto un primo profilo risulta inoppugnabile che la materia relativa alla polizia amministrativa locale potrà essere oggetto in futuro di disciplina legislativa e regolamentare regionale, con esclusione di interventi normativi statali nella materia medesima tali da tradursi nella fissazione di norme-regola, risultando invece ammissibili interventi normativi capaci di configurarsi quali norme-principio; sotto un secondo profilo deve affermarsi che le Regioni, nella disciplina della materia relativa alla polizia amministrativa locale, potranno discostarsi anche in misura sensibile dalla disciplina finora adottata con legge regionale in attuazione della legge quadro del 1986, da ritenersi oggi cornice normativa non più vincolante per il legislatore regionale che intenda sottoporre a radicale riforma legislativa la materia in oggetto; sotto un terzo profilo si deve ritenere - essendo divenuta la materia della polizia amministrativa locale oggetto di competenza legislativa regionale di tipo residuale - che sia correlativamente venuta meno la possibilità per lo Stato di intervenire legislativamente nella materia stessa attraverso una legislazione quadro o cornice che tenda - come frequentemente è accaduto in passato in occasione del ricorso dello Stato a tale strumento normativo - a porre, accanto a principi, anche regole dettagliate tali da soffocare i margini di potenziale esplicazione della potestà legislativa regionale. I richiamati profili non devono tuttavia indurre a ritenere, come si avvertiva in precedenza, che la potestà legislativa regionale in materia sia divenuta di tipo esclusivo e in quanto tale capace di escludere a priori qualsivoglia intervento normativo dello Stato in materia. La configurazione di una materia quale oggetto di potestà legislativa regionale di natura residuale non esclude infatti l'ammissibilità e finanche la doverosità di leggi statali che, in ossequio ai principi fondamentali dell'unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 della Costituzione) e in omaggio ai connessi corollari della tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, oltre che della tutela dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articoli 120 e 117, comma 2, lett. m, della Costituzione), nonché in forza della attribuzione di potestà legislativa esclusiva contenuta in seno all'art. 117, comma 2, della Costituzione con riferimento a materie che - trasversalmente - lambiscono inevitabilmente settori apparentemente riservati alle Regioni, intervengano quali strumenti finalizzati a dettare l'architettura fondamentale di una materia pur divenuta, alla luce del nuovo quadro costituzionale, di competenza residuale delle regioni, fungendo da mezzi di coordinamento, di armonizzazione e di disciplina del minimo comune denominatore che la materia medesima deve connotare. I limiti che dovranno ritenersi configurabili a carico del legislatore regionale in sede di disciplina legislativa della materia «polizia amministrativa locale» tenderanno dunque a coincidere con i limiti che devono ritenersi derivanti dalla Costituzione con riferimento a tutte le materie di competenza legislativa residuale delle Regioni: limiti di ordine pro-

cessuale (civile, penale, amministrativo), limiti di diritto sostanziale (civile e penale in particolare), limiti derivanti dal rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, limiti derivanti dall'esigenza di salvaguardare l'unità giuridica ed economica dello Stato, limiti derivanti dall'esigenza di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Al di fuori di tali limiti residua la libertà del legislatore regionale di conferire alla materia della polizia amministrativa locale quei contenuti e quella caratterizzazione che ritenga più confacenti al contesto politico, economico, sociale e culturale presente nella Regione.

D'altra parte, che la stessa materia ordine pubblico e sicurezza risulti oggi erosa e circostanziata nella sua esclusiva riferibilità alla sfera di attribuzioni statale è dimostrato da quanto disposto dall'art. 118 della Costituzione (nuovo testo), che fa rinvio alla legge statale al fine di disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie contemplate dalle lettere b) ed h) dell'art. 117, comma 2, della Costituzione, da identificarsi con la materia dell'immigrazione (lett. b)) e con la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza (lett. h)). La esclusione operata dall'art. 117, comma 2, della Costituzione, lett. h) relativa alla polizia amministrativa locale non vale quindi a sottrarre la materia stessa alla disponibilità dello Stato ed a conferire alla medesima carattere di esclusività a favore delle Regioni. Accanto a strumenti di raccordo, di intesa e di concertazione di azioni fra Stato e Regioni a livello verticale in materia di ordine pubblico e sicurezza possono inoltre immaginarsi, oggi, in seguito alla revisione costituzionale dell'ottobre 2001, a livello orizzontale, ipotesi di raccordo e collegamento fra Regioni se si ha riguardo a quanto disposto dall'art. 117, comma 11, della Costituzione, che identifica nella legge regionale lo strumento normativo di ratifica delle intese che la Regione stipuli con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche attraverso l'individuazione di organi comuni.

Quali osservazioni possono svolgersi sul versante della evoluzione della competenza legislativa delle regioni a statuto speciale in materia di polizia amministrativa locale, ed in particolare della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia?

Il problema sorge se si ha riguardo al fatto che l'art. 10 della legge costituzionale 3/ 2001 di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha disposto l'applicazione – sino all'adeguamento degli statuti speciali - delle disposizioni della legge costituzionale stessa anche alle regioni a statuto speciale per le parti in cui dette disposizioni prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite alle regioni speciali in forza dei rispettivi statuti. Ne deriva che nei casi in cui si debba ritenere, alla luce della clausola residuale contenuta nel comma 5 dell'art. 117 della Costituzione, che una materia sia divenuta di competenza legislativa residuale delle Regioni ordinarie, in quanto non ricompresa nell'elenco delle materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato ovvero nell'elenco delle materie di competenze concorrente Stato - Regioni ordinarie ovvero infine risulti espressamente esclusa (in quanto sub-materia) dalla riconducibilità alla materia principale di competenza legislativa esclusiva dello Stato (è il caso della polizia amministrativa locale rispetto alla materia ordine pubblico e sicurezza: art. 117, comma 2, lett. h), ove tale materia sia riconosciuta originariamente quale materia oggetto di competenza concorrente Stato-Regione autonoma sulla base dello Statuto speciale di autonomia (è il caso della polizia locale, urbana e rurale in seno all'art. 5, n. 13 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia), debba applicarsi alla materia medesima, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, il regime più favorevole sorto a favore delle regioni ordinarie e che quindi tale materia debba ritenersi divenuta oggetto di competenza legislativa residuale della Regione autonoma, con i limiti d'anzì previsti in merito alla potestà legislativa residuale delle regioni ordinarie e fatta salva la pote-

stà statale, parimenti dianzi esaminata, di concepire leggi generali in materia finalizzate a garantire quei principi di omogeneità del sistema complessivamente considerato cui pure si è fatto cenno.

## 5. Polizia locale e sicurezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale

La Corte costituzionale ha contribuito con una recente pronuncia (sentenza 12-25 luglio 2001, n. 290) alla ricostruzione del quadro normativo vigente nella materia in analisi. La Corte — chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 163, comma 2 lett. d), del D.Lgs. 112/1998, con il quale sono stati trasferiti ai comuni le funzioni e i compiti amministrativi in materia di licenze di agenzie di affari — ricorda che, in occasione del trasferimento di funzioni alle Regioni, il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) disponeva, all'art. 19, comma 1, il trasferimento ai comuni di alcune funzioni di polizia amministrativa previste dal R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza). L'art. 19 del D.P.R. 616/1977, al comma 4, stabiliva peraltro che i provvedimenti comunali relativi ad alcune soltanto delle funzioni trasferite dovessero essere adottati previa comunicazione al Prefetto e dovessero essere sospesi, annullati o modificati per motivata richiesta dello stesso. La Corte, con sentenza 77/1987, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, nella parte in cui non limitava i poteri del Prefetto, ivi previsti, esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza, precisando che quest'ultima deve intendersi come funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico. Sempre in relazione all'art. 19 del D.P.R. 616/1977, la Corte aveva poi avuto modo di chiarire che la ripartizione delle attribuzioni tra lo Stato e le Regioni, in relazione alle funzioni di polizia, doveva ritenersi fondata sulla distinzione tra le competenze attinenti alla sicurezza pubblica, riservate in via esclusiva allo Stato ex art. 4 del medesimo D.P.R. 616/1977, e le altre funzioni rientranti nella nozione di polizia amministrativa, trasferite alle Regioni come funzioni accessorie rispetto agli ambiti materiali attribuiti alla loro competenza. La funzione di polizia di sicurezza, osservava la Corte, riguarda quindi le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferisce alla attività di polizia giudiziaria e a quella di pubblica sicurezza; la funzione di polizia amministrativa riguarda, diversamente, l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale (sentenza 218/1988). L'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59 — prosegue la Corte nella propria ricostruzione — ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti a conferire alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi (comma 1), estendendo l'ambito del conferimento alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità locali, nonché allo svolgimento di tutti i compiti e di tutte le funzioni localizzabili nei rispettivi territori, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferiche, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici (comma 2). Il medesimo art. 1, al comma 3, lettera l), ha tuttavia escluso dal conferimento le funzioni e i compiti riconducibili alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. L'art. 159, comma 2, del D.Lgs. 112/1998 precisa che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. La Corte ritiene opportuno chiarire che tale definizione nulla agguinge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica

tramandata dalla giurisprudenza costituzionale, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. È dunque in questo senso — ad avviso della Corte — che deve essere interpretata la locuzione «interessi pubblici primari» utilizzata nell'art. 159, comma 2, ovvero non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. «Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali». Lo stesso art. 159, al comma 1, definisce le funzioni e i compiti di polizia amministrativa regionale e locale, alla quale riconduce le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle Regioni e degli enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, poiché in questo caso si esulerebbe dai compiti di polizia amministrativa e si ricadrebbe in un ambito di attività riservate allo Stato: «Quando venga in considerazione l'attività dei privati a contenuto economico, nelle svariate forme giuridiche nelle quali essa può manifestarsi, la scelta di larga massima compiuta dal legislatore, salvo talune eccezioni contenute nello stesso art. 163 del decreto legislativo 112/1998, che qui non rilevano e che non sono tali da contraddirne l'ispirazione di fondo, è stata quella di rimettere ogni valutazione agli organi che sono espressione diretta o indiretta della comunità locale, sulla non irragionevole premessa che siano in primo luogo questi, per la loro maggiore vicinanza alle popolazioni amministrate, ad averne a cuore lo sviluppo economico, in applicazione del principio di sussidiarietà, la cui realizzazione costituisce uno dei principali obiettivi della legge di delegazione. Ciò non significa che l'ambito delle competenze statali nel rapporto tra attività economica e sicurezza pubblica sia stato interamente soppresso: esso, nel confine mobile segnato dalle opzioni del legislatore in materia di controlli sullo svolgimento delle attività economiche, si è tuttavia considerevolmente ridotto. È infatti rimasto integro il potere generale di prevenzione e repressione dei reati, ma si è venuta ridimensionando quella sua proiezione provvedimentoale, che si esprimeva in misure direttamente incidenti sull'attività economica, per dar luogo a un nuovo equilibrio di poteri tra Stato ed autonomie che vede riservato al primo l'adozione di misure ablatorie, preventive e repressive, sulla base peraltro di procedimenti interamente giurisdizionalizzati in ossequio ad un'accezione più rigorosa del principio dello Stato di diritto, nei soli casi in cui l'attività economica sia così strettamente compenetrata con la criminalità organizzata da esserne essa medesima espressione (cfr., in particolare, la legge 31 marzo 1965, n. 575 "Disposizioni contro la mafia" e successive modificazioni). E l'esito normativo del bilanciamento compiuto dal legislatore delegato tra istanze di sviluppo economico delle comunità locali ed esigenze di ordine pubblico non contrasta con le direttive contenute nella legge di delegazione, ma risulta anzi in queste già potenzialmente racchiuso».

A favore del riconoscimento in sede normativa di un ruolo proprio della polizia municipale in sede di esercizio di funzioni di pubblica sicurezza depone, d'altra parte, l'evoluzione che gli stessi concetti di ordine pubblico e pubblica sicurezza hanno mostrato di seguire nei tempi più recenti, vedendosi tendenzialmente dilatati i confini delle nozioni medesime tanto da impedire la conservazione del già menzionato rigido parallelismo fra ordine pubblico-polizia di sicurezza da un lato e polizia amministrativa-polizia locale dall'altro.

Tracce significative di tale processo evolutivo possono rinvenirsi nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

In seno ad una prima pronuncia — sentenza 24-27 marzo 1987, n. 77 — la Corte, pur non facendo luce sul contenuto e sulle nozioni di polizia di sicurezza, polizia amministrativa e polizia locale urbana e rurale, e pur continuando a muoversi nella restrittiva ottica connotata dal parallelismo sopra ricordato, non manca di offrire — come si è in precedenza ricordato — significativi spunti di riflessione che si rivelano utili al fine di procedere ad una prima opera di precisazione e di determinazione del concetto di sicurezza pubblica e quindi, correlativamente, del concetto di ordine pubblico.

Il giudice delle leggi, infatti, giunge a dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 19, comma 4, del D.P.R. 616/1977 nella parte in cui non limita i poteri del Prefetto di sospensione, annullamento o revoca di alcuni dei provvedimenti ricondotti dalla norma medesima all'ambito delle funzioni di polizia amministrativa dei comuni esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza: osserva la Corte che, dovendo lo Stato — sulla base dell'art. 5 della Costituzione — adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, questi principi risultano violati ove una legge, pur dopo aver operato l'attribuzione di funzioni amministrative ai comuni, si riservasse puntuali poteri di intervento caso per caso nel concreto esercizio di quelle funzioni amministrative, tanto da determinare «un appesantimento delle procedure amministrative e una duplicazione di compiti a scapito di quella snellezza che si vuole invece perseguire decentrando le funzioni degli enti locali». Anche nell'ambito dell'ordinamento amministrativo anteriore alla Costituzione — ricorda la Corte — si prevedevano penetranti poteri di intervento degli organi statali allora competenti in materia di controllo, mai tuttavia fino a ritenere che tali poteri potessero giungere a forme di compartecipazione, nel concreto esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali territoriali, da parte di organi dello Stato: il potere statale — sottolinea la Corte — deve manifestarsi con specifico riferimento al caso eccezionale consistente nel perseguimento del fine della sicurezza pubblica, lasciando trasparire, anche se solo sullo sfondo e in forma sfumata ed embrionale, la dicotomia esistente fra situazioni di sicurezza pubblica caratterizzate da eccezionalità-straordinarietà da un lato e situazioni di sicurezza pubblica ordinarie dall'altro, e legittimando conseguentemente la formulazione della riflessione relativa alla opportunità del conferimento delle funzioni di polizia di sicurezza di «maggiore» peso specifico e di più rilevanti dimensioni a favore dei corpi di polizia statali e delle funzioni di polizia di sicurezza che attengono alla gestione delle fattispecie di ordine pubblico non straordinarie — tuttavia incidenti sulla «sicurezza pubblica locale» in senso lato — a favore della polizia municipale.

In altra pronuncia — sentenza 20-30 giugno 1988, n. 740 — la Corte costituzionale rilevava, in primo luogo, come il contenuto delle funzioni di primo grado comunali non si esaurisse nella emanazione dei regolamenti di polizia locale urbana e rurale previsti, secondo un'ottica tradizionale, dagli articoli 109 e 110 del regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale approvato con R.D. 12 febbraio 1911, n. 297, ma si estendesse «alla previsione di compiti, da espletare nell'ambito del territorio comunale, (...) di prevenzione diretta (e di accertamento immediato) di comportamenti materiali dei privati (non solo in violazione dei regolamenti suindicati, ma) comunque contrari a discipline pubbliche (quanto meno) comunali, nonché la predisposizione di organi per lo svolgimento dei compiti stessi». A tale conclusione la Corte perviene considerando «la lievitazione a livelli superiori impressa alla polizia amministrativa dalla sua riconduzione alle funzioni di amministrazione attiva (dei comuni, delle province, delle Regioni), ai sensi dell'art. 9 D.P.R. 616/ 1977»; per effetto di tale ridefinizione il contenuto della polizia amministrativa viene rinvenuto «in quella regolazione limitativa (ma anche o-

rientativa) e in quella superiore vigilanza che si esplicano sull'attività dei privati nelle materie oggetto delle suddette funzioni mediante previsioni regolamentari (di obblighi, facoltà, modi procedurali, sanzioni amministrative) e mediante provvedimenti dispositivi concreti (di licenza, autorizzazione, concessione, revoca, decadenza, applicazione di sanzioni amministrative)». Ne deriva — ad avviso del giudice costituzionale — che «la polizia locale, essendo qualificata non dal riferimento a singole materie, ma dalla dimensione territoriale comunale di esercizio (...) svolge un ruolo autonomo e come tale è suscettiva di correlarsi a qualsiasi funzione di polizia amministrativa, cioè di amministrazione attiva, in qualsiasi materia. Ciò in ogni caso per quel che concerne la polizia locale e l'amministrazione attiva comunali».

Con altra pronuncia di fondamentale importanza — sentenza 11-25 febbraio 1988, n. 218 — la Corte ribadisce la distinzione, già accolta in seno alla sentenza 77/1987 in precedenza analizzata, fra le competenze attinenti alla pubblica sicurezza, di cui si rammenta la riserva in via esclusiva allo Stato ex art. 4 del D.P.R. 616/1977, e le altre competenze enucleate dall'ampia categoria della polizia amministrativa e trasferite alle Regioni come funzioni accessorie ai settori materiali loro attribuiti; è tuttavia in sede di definizione del contenuto delle competenze stesse che la Corte fornisce un utile elemento di valutazione al fine di comprendere l'ambito applicativo e l'estensione della nozione di pubblica sicurezza: mentre le prime riguardano — ad avviso della Corte — «le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferiscono alle attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di quella di pubblica sicurezza (in senso stretto)», le altre «concernono le attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali (...) senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico». Ora, prescindendosi dal rilievo circa il criterio ormai obsoleto adottato dalla Corte ai fini della distinzione fra i due insiemi concettuali della polizia amministrativa e della polizia di sicurezza, interessante appare l'appiglio fornito dal giudice costituzionale all'interprete che intenda scomporre e circostanziare la più ampia categoria della pubblica sicurezza in due sottoinsiemi rappresentati, rispettivamente, dalla pubblica sicurezza in senso stretto e dalla pubblica sicurezza in senso lato, identificando la prima delle categorie indicate con l'ordine pubblico minacciato o lesa da pericoli e turbative che, alla luce della loro dimensione qualitativa e quantitativa e avuto riguardo alla loro potenzialità e attitudine criminogena, implicino l'intervento dei corpi di polizia statali, ed individuando nella seconda categoria un insieme di riferimento cui attengono profili concernenti fenomeni e fattispecie di natura patologica concentrati sul territorio comunale, ma comunque tali — per lo spessore che li connota — da pregiudicare, quanto meno potenzialmente, la sicurezza delle città, l'ordinata convivenza civile, il decoro dell'ambiente di vita, in ultima istanza, come si è più volte osservato in precedenza, la qualità della vita locale. È evidente l'obiettivo che ci si propone di conseguire con l'esercizio di tale sforzo interpretativo: la configurazione di una prospettiva, de iure condendo, che risulti connotata dalla chiara riconduzione dei compiti di prevenzione-repressione delle fattispecie attinenti alla polizia di sicurezza in senso stretto all'ambito funzionale dei corpi di polizia statali e dei compiti di prevenzione-repressione delle fattispecie attinenti alla polizia di sicurezza in senso lato all'ambito funzionale dei corpi di polizia municipale.

Non meno interessanti, infine, si rivelano gli spunti ricostruttivi emergenti nel senso dinanzi descritto dalla sentenza della Corte costituzionale 19 marzo-4 aprile 1990, n. 162.

Sottolineato il carattere decisivo della ridefinizione delle funzioni di polizia come operata con il D.P.R. 616/1977, la Corte soggiunge infatti come con l'art. 9 di detto decreto presidenziale si delineino funzioni di polizia amministrativa della massima estensione e di particolare elevatezza, «in quanto esse sono identificate con le funzioni di amministrazione attiva — conferite agli enti territoriali diversi dallo Stato e particolarmente alla Regione — aventi per contenuto la regolazione e la superiore vigilanza delle attività dei privati nelle materie oggetto delle funzioni stesse sia mediante previsioni regolamentari che mediante provvedimenti dispositivi concreti (licenze, autorizzazioni, concessioni e atti contrari). Viceversa le funzioni di polizia, residue allo Stato ex art. 4 dello stesso D.P.R. con riferimento a qualsiasi materia, sono limitate a quelle attinenti alla pubblica sicurezza».

Basandosi sulla sistematica del D.P.R. 616/1977, la Corte ribadisce, sotto un primo profilo, la nota distinzione — che ricorre anche nella più recente sentenza 23 marzo-7 aprile 1995, n. 115 — fra polizia di sicurezza, che ricomprende le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico — da intendersi quale complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si fonda l'ordinata convivenza civile dei consociati — e polizia amministrativa, che ricomprende le misure preventive e repressive dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono derivare alle persone e alle cose nello svolgimento di attività riconducibili alle materie sulle quali vengono esercitate competenze statali o regionali, senza che ne risultino pregiudicati o messi in pericolo gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico.

Sotto altro e diverso profilo, tuttavia, il percorso logico-argomentativo seguito dalla Corte in merito al complesso normativo descritto dagli articoli 4, 9 e 19 del più volte menzionato D.P.R. 616/1977 lascia trasparire con sufficiente chiarezza come il giudice delle leggi aderisca all'opinione secondo la quale il legislatore delegato, facendo salva la riserva statale delle funzioni attinenti alla pubblica sicurezza, intende precisare «che non basta la previsione di una competenza dell'autorità di polizia perché la relativa funzione possa considerarsi compresa nella pubblica sicurezza. Prefetto e Questore sono stati nel corso della storia unitaria investiti di funzioni che solo indirettamente hanno a che fare con l'ordine pubblico, ma che riguardano attività economiche, esercizio di professioni, svolgimento di libertà. Più precisamente, si tratta di competenze preordinate ad un controllo capillare sulla vita associata, espressione di una concezione pervasiva dell'ordine pubblico, non compatibile con l'assetto costituzionale repubblicano»; in altri termini, «non ogni potere attribuito dalla legislazione all'autorità di pubblica sicurezza deve ritenersi attinente all'ordine pubblico, perché da tale ambito vanno escluse tutte quelle funzioni amministrative che tradizionalmente sono state inquadrate nella categoria della polizia amministrativa» (Corso).

Più recentemente la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune norme della legge regionale 19/2001 della Regione Lombardia (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti) e a risolvere il problema, ai fini della determinazione della competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, della individuazione della «materia» alla quale ricondurre la legge regionale in esame (materia che, secondo il ricorrente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, era da identificare nei disposti delle lettere h) e s) dell'art. 117, comma 2, della Costituzione, ha osservato — sentenza 10-26 luglio 2002, n. 407 — come appaia improprio, nella fattispecie in esame, il riferimento alla materia «sicurezza», di cui alla lettera h) del citato art. 117. Ad avviso della Corte, non sembra infatti necessario a questo scopo accertare, in una prospettiva generale, se nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale la nozione di «sicurezza pubblica» assuma un significato restrittivo, in quanto usata in endiadi con quella di «ordine pubblico», o invece assuma una portata estensiva, in quanto di-



stinta dall'ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via. È sufficiente infatti constatare, secondo la Corte, che il contesto specifico della lettera h) del comma 2 dell'art. 117 — che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lett. l), della legge 59/1997 — induce, in ragione della connessione testuale con «ordine pubblico» e dell'esclusione esplicita della «polizia amministrativa locale», nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di «sicurezza pubblica». Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo giurisprudenziale, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico: è alla luce di queste considerazioni che, secondo la Corte, le disposizioni legislative in questione non possono rientrare nell'ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato dalla lett. h) dell'art. 117, comma 2, della Costituzione. Inoltre, se la disciplina in esame appare invece riconducibile al disposto dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, relativo alla tutela dell'ambiente, va però precisato — sottolinea la Corte — che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come «materie» in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie. In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una «materia» in senso tecnico, qualificabile come «tutela dell'ambiente», dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come «valore» costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia «trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. «I lavori preparatori relativi alla lett. s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali». In definitiva, «si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

Anche nella fattispecie in esame, del resto, emerge dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, riconducibili a materie di competenza concorrente, «tutela della salute», «governo del territorio», «protezione civile», «tutela e sicurezza del lavoro»: volendo configurare un parallelo non azzardato e tanto meno audace, può assumersi la sicurezza quale valore costituzionale primario caratterizzante, trasversalmente, varie materie oggetto di competenza concorrente Stato-Regioni (si possono aggiungere, rispetto alle materie precedentemente menzionate, «l'istruzione», «l'alimentazione», «l'ordinamento sportivo», la materia dei trasporti nel suo complesso e finanche materie concepite in linea di principio, ai sensi dell'art. 117, comma 2, della Costituzione, quali materie di competenza legislativa esclusiva statale, quali ad esempio l'immigrazione, la cittadinanza, lo stato civile e le anagrafi, le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dei beni culturali) e implicanti un coinvolgimento di tutti i diversi livelli di governo delle autonomie territoriali nella gestione delle

problematiche connesse alla tutela e al soddisfacimento delle esigenze di ottimizzazione del valore medesimo, sia attraverso lo strumento legislativo (le Regioni) che mediante l'organizzazione e lo svolgimento dell'azione amministrativa a tali fini necessaria (tutti i livelli di governo).

Recentemente la Corte Costituzionale, con la sentenza 428/2004, pronunciandosi in merito al riparto di competenze fra Stato e provincia autonoma di Bolzano in materia di sicurezza e di funzioni attribuibili alla polizia amministrativa locale, ha contribuito a definire e chiarire l'ambito di estensione dei poteri statali in materia di «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, comma secondo, lett. h), della Costituzione.

La provincia autonoma di Bolzano, ha impugnato alcune disposizioni del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in quanto illegittime sotto due profili.

Innanzitutto sarebbero riconducibili alla materia della "circolazione stradale", la quale "non sarebbe annoverabile tra le materie che spettano allo Stato in via esclusiva o concorrente (art. 117, secondo e terzo comma), e sarebbe invece compresa nella potestà legislativa esclusiva residuale delle Regioni ordinarie, ex art. 117, quarto comma, della Costituzione", cosicché ne discenderebbe che in tale materia le province autonome di Trento e Bolzano avrebbero potestà legislativa esclusiva in virtù del disposto di cui all'art. 10 della legge costituzionale 3/2001.

La provincia giustifica le proprie pretese fornendo una precisa interpretazione (restrittiva) all'estensione della materia «ordine pubblico e sicurezza» che l'art. 117, comma secondo, lett. h), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva statale.

Infatti, si sostiene che da essa esulerebbe la circolazione stradale e la prevenzione degli incidenti automobilistici perché con l'espressione "ordine pubblico e sicurezza" la Costituzione si riferirebbe unicamente "all'esigenza di garantire la pacifica convivenza rispetto ad atti di violenza, disordini o altri atti penalmente rilevanti e non potrebbe essere estesa fino a ricomprendere ogni ambito di svolgimento di attività umane lecite pacifiche che richiedano una qualche regolamentazione in ragione dei rischi connotati alle stesse, come accadrebbe alla materia della circolazione stradale".

In secondo luogo le disposizioni impuginate violerebbero lo Statuto speciale della Regione Trentino - Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) che attribuisce alla province autonome di Trento e Bolzano competenza legislativa esclusiva in materia di "viabilità acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, n. 17), di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia (art. 8, n. 18), nonché in materia di toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della provincia di Bolzano (art. 8, n. 2); e, nei limiti di cui all'art. 5 la potestà legislativa ("concorrente") in materia di polizia locale urbana e rurale".

La Suprema Corte ha ritenuto infondate tutte le argomentazioni della provincia autonoma di Bolzano asserendo che anche a seguito della riforma costituzionale del 2001 la disciplina della circolazione stradale è rimasta attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

Innanzitutto, l'intrinseca pericolosità dei veicoli a motore fa emergere l'esigenza di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione, esigenza che, a dire della Corte, "certamente pone problemi di sicurezza, e, così, rimanda alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia «ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della polizia amministrativa locale»".

Inoltre, le disposizioni che regolano la circolazione stradale, in quanto funzionali alla tutela dell'incolumità personale nonché volte alla prevenzione di reati ad essa connessi, correttamente vengono incluse nell'ambito dell'art. 117, comma 2, lettera h) e appaiono coerenti con la precedente giurisprudenza della Corte (sentenza n. 407 del 2002) "che riferisce la «sicurezza» prevista dalla ricordata norma costituzionale all'adozione di misure relative alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico".

La Corte Costituzionale ha ritenuto infondata l'asserita violazione, da parte della normativa impugnata, delle competenze attribuite alle province autonome di Trento Bolzano dallo Statuto speciale della Regione Trentino - Alto Adige e dalle relative norme di attuazione.

Tutte le normative impuginate possono essere interpretate in senso conforme sia allo Statuto che alle norme di attuazione, inoltre, le competenze provinciali in materia di strade non concernono la circolazione degli autoveicoli, bensì appaiono inerenti "alla localizzazione, costruzione e manutenzione delle strade stesse".

Non vengono, poi, sottratte funzioni amministrative spettanti agli organi provinciali in tema di polizia locale dalle norme che subordinano l'esercizio dei poteri degli organi della Polizia stradale per l'accertamento degli stati di ebbrezza e di alterazione psico-fisica da sostanze stupefacenti alle direttive del Ministero degli Interni.

Infatti si tratta di poteri "totalmente estranei all'ambito della polizia urbana locale" e "direttamente riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera h)", poiché si tratta di poteri di polizia "finalizzati all'accertamento di condotte che legittimano l'adozione di provvedimenti amministrativi sulla patente o addirittura costituiscono reato".

Riassumendo, la Corte, con questa importante sentenza, in primo luogo ha sottolineato che, nell'assetto delle competenze legislative derivanti dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la disciplina della circolazione stradale non può ritenersi attratta nella competenza residuale regionale, essendo essa rimasta attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre, il giudice delle leggi, ha specificato che la competenza legislativa delle province in materia di strade esistenti sul territorio provinciale va intesa come riferita agli aspetti più specificatamente inerenti alla localizzazione, costruzione e manutenzione delle strade stesse e che le norme impuginate non si pongono in contrasto con lo Statuto regionale, ben potendo essere interpretate in senso conforme allo stesso, cioè, non sottraendo agli organi provinciali le funzioni amministrative che sono chiamati ad espletare in tema di polizia locale.

Altra pronuncia significativa per chiarire e definire i poteri regionali in materia di sicurezza e di regolamentazione delle funzioni di polizia amministrativa locale è la sentenza 8-17 marzo 2006, n. 105.

La Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli articoli 6 e 7 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004, n.40 (Interventi regionali per promuovere l'educazione alla legalità e per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proposto ricorso in via principale sostenendo il contrasto delle disposizioni citate con l'art. 117, comma 2, lettera h), della Costituzione.

L'art. 6 prevede l'istituzione di un "Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità" cui sarebbero attribuite le funzioni specificate al successivo art. 7, funzioni

che, a dire del ricorrente, avrebbero violato la riserva di legge attribuita allo Stato in materia di «sicurezza pubblica».

Emerge una nozione di «sicurezza pubblica», quale desunta anche dall'elaborazione della precedente giurisprudenza costituzionale, "da configurare in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa e locale, in un ambito teorico di stretta connessione con quello dell'ordine pubblico: e, d'altra parte, quest'ultimo, in quanto relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine, risulta oggetto di riserva a favore dello Stato [...]. In tale competenza statale rientra la c.d. «polizia di sicurezza», alla quale spetta l'adozione di misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico [...] nonché della sicurezza delle istituzioni e dei cittadini e dei loro beni".

La parte ricorrente ha ritenuto che, sulla base di tali argomentazioni, la normativa impugnata e-sorbiti le competenze regionali in materia di polizia amministrativa locale in quanto estremamente generica, cosicché da invadere le generali "funzioni di prevenzione e repressione delle condotte criminose proprie della sicurezza pubblica".

Di diverso avviso si è dimostrato il giudice delle leggi respingendo il ricorso in quanto infondato.

Il Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità viene presentato, dalla Regione, quale organo che, nell'ambito di una generale attività di prevenzione, riveste un ruolo meramente informativo e statistico, caratterizzato da finalità di studio, analisi ed informazione, ascrivibili alle funzioni di polizia amministrativa locale, risultando, così, estraneo a finalità preventive e/o repressive riconducibili all'attività di sicurezza pubblica.

La Corte ha ritenuto che il Comitato in questione fosse coerente con le finalità della legge impugnata e, cioè, che fosse funzionale alla realizzazione del principio di leale collaborazione contribuendo, da un lato, a garantire la sicurezza dei cittadini diffondendo "principi di un'ordinata e pacifica convivenza civile nella legalità democratica" nonché concorrendo con le autonomie locali, a "sostenere le iniziative tendenti all'integrazione delle politiche sociali e territoriali sulla sicurezza di competenza regionale e degli enti locali con l'azione di contrasto della criminalità di competenza degli organi dello Stato".

Le attività che il Comitato è chiamato ad espletare (consultive, di studio e ricerca) non sarebbero "suscettibili di una teorica collocazione nell'ambito della nozione di «sicurezza pubblica» quale delineata dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze 313 del 2003 e 407 del 2002) [...]".

Infatti, "al di là dell'ampiezza della nozione di sicurezza e ordine pubblico – quale settore di competenza riservato allo Stato, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale – è la stessa natura dell'attività conoscitiva, in sé estranea a tal orizzonte di competenza, ad escludere al possibilità che la normativa oggetto di censura incida sull'assetto della competenza statale".

L'attività di rilevazione, studio ricerca proprie del Comitato, appaiono funzionali ad una "completa ed articolata attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali ed istituzioni statali": in quest'ottica la Corte non esclude che lo Stato, in materia di ordine e sicurezza pubblica, persegua "opportune forme di coordinamento" con gli enti territoriali "volte a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, "auspicabili" e suscettibili di trovare il loro fondamento anche in "accordi fra gli enti interessati", oltre che nella legislazione statale".

## 6. Polizia locale e politiche di sicurezza nella più recente legislazione regionale

La natura trasversale della sicurezza, quale valore costituzionale primario attinente – in quanto comune denominatore – ad una pluralità di ambiti o settori materiali di competenza dello Stato e delle Regioni ed alla cui protezione sono pertanto chiamati tutti i soggetti dello Stato-ordinamento che compongono la Repubblica nel suo complesso, risulta confermata dall'attrazione – all'interno di un unitario ambito legislativo – dei profili rispettivamente relativi al ruolo ed alle funzioni della polizia locale da una parte e alle politiche di sicurezza, dall'altra, e dalla trama di stretto intreccio e di evidente sinergia fra i profili medesimi che connota la più recente legislazione regionale in materia.

Tale correlazione emerge con chiarezza da tutte le normative regionali in materia che sono state emanate a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e, cioè:

- legge 16 agosto 2001, n. 38, della Regione Toscana (Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana);
- legge 19 giugno 2002, n. 12, della Regione Umbria (Politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini);
- legge 27 luglio 2002, n. 11 della Regione Marche (Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità);
- legge 14 aprile 2003, n. 4, della Regione Lombardia (Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana);
- legge 13 giugno 2003, n. 12, della Regione Campania (Norme in materia di polizia amministrativa Regionale e locale e politiche di sicurezza);
- legge 4 dicembre 2003, n. 24, della Regione Emilia Romagna (Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza);
- legge 23 marzo 2004, n. 6, della Regione Piemonte (Politiche regionali integrate in materia di sicurezza);
- legge 12 novembre 2004, n. 40, della Regione Abruzzo (Interventi regionali per promuovere l'educazione alla legalità e per garantire in diritto alla sicurezza dei cittadini);
- legge 13 gennaio 2005, n. 1, della Regione Lazio (Norme in materia di polizia locale);
- legge 25 gennaio 2005, n. 1, della Regione Umbria (Disciplina in materia di polizia locale);
- legge 19 maggio 2005, n. 11, della Regione Valle d'Aosta (Nuova disciplina della polizia locale e disposizioni in materia di politiche di sicurezza);
- legge 27 giugno 2005, n. 8, della Provincia autonoma di Trento (Promozione di un sistema integrato di sicurezza e disciplina della polizia locale).

Le normative citate, quanto all'oggetto ed alle finalità che perseguono, non appaiono sempre perfettamente coincidenti.

Vengono in rilievo l'attuazione e promozione di politiche locali ed integrate per la sicurezza, per lo sviluppo di una diffusa cultura della legalità, della prevenzione e del recupero dei fenomeni di devianza (Piemonte), la sicurezza urbana quale condizione primaria per un ordinato svolgimento della vita civile, il fine di incrementare i livelli di sicurezza urbana nel territorio regionale, il concorso della Regione allo sviluppo di un'ordinata e civile convivenza, alla prevenzione dei fenomeni criminali e delle loro cause (Lombardia), lo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale, il miglioramento

delle condizioni di sicurezza delle persone, la promozione dell'integrazione delle politiche sociali e territoriali, di competenza della Regione medesima e degli enti locali, con le politiche di contrasto della criminalità di competenza degli organi statali, concependosi gli interventi nei settori della polizia locale, della sicurezza sociale, dell'educazione alla legalità, del diritto allo studio, della formazione professionale, del collocamento al lavoro, della riqualificazione urbana, dell'edilizia residenziale pubblica quali strumenti per il concorso della Regione allo sviluppo di un'ordinata e civile convivenza della comunità regionale, alla prevenzione dei fenomeni e delle cause della criminalità e al sostegno delle vittime di reati (Toscana), lo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale attraverso interventi nei settori della polizia locale, della sicurezza sociale, dell'educazione alla legalità, del diritto allo studio, della formazione professionale, del collocamento al lavoro, della riqualificazione urbana, dell'edilizia residenziale pubblica, da realizzarsi anche attraverso gli interventi degli enti locali, singoli o associati, volti a migliorare le condizioni di sicurezza delle comunità locali e a sostegno delle vittime della criminalità (Umbria), l'attuazione e l'integrazione delle norme vigenti in materia di polizia locale, la promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città del territorio della Regione, anche incentivando le forme di collaborazione tra la polizia locale e le forze di polizia dello Stato, la disciplina relativa alle funzioni di polizia amministrativa per i compiti esercitati dalla Regione e dagli enti locali, la formazione degli addetti alla polizia locale anche per l'attuazione delle politiche di sicurezza e di nuove professionalità, il coordinamento di azioni volte alla promozione di un sistema di sicurezza ispirato al principio di un'ordinata e civile convivenza, fondato sulla diffusione della cultura della legalità della integrazione e del rispetto delle diversità, nonché la promozione di azioni tese a contrastare la criminalità organizzata e diffusa, sviluppando la cultura dell'appartenenza alla comunità e del rispetto delle regole democratiche (Campania), infine le azioni volte al conseguimento di un'ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e di inciviltà diffusa (Emilia Romagna).

Ancora, la Regione Abruzzo concorre a garantire nel proprio territorio condizioni di sicurezza dei cittadini intervenendo a diffondere i principi di un'ordinata e pacifica convivenza civile nella legalità democratica e, in collaborazione con il sistema delle autonomie locali, sostiene iniziative volte all'integrazione delle politiche sociali e territoriali sulla sicurezza di competenza regionale e degli Enti Locali con l'azione di contrasto della criminalità di competenza degli organi dello Stato.

Sono attivate, inoltre, forme di collaborazione tra le polizie locali della Regione.

In Lazio, sono dettate norme generali sull'organizzazione dell'attività e dei servizi che la polizia locale è chiamata ad espletare, al fine di migliorarne l'efficacia e l'efficienza attraverso una gestione coordinata ed omogenea che garantisca un adeguato controllo del territorio e concorra alla salvaguardia dei diritti di sicurezza dei cittadini; mentre, la più recente normativa umbra che disciplina l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa locale, è diretta ad assicurare una gestione coordinata ed omogenea delle funzioni e dei compiti della polizia locale anche al fine di un adeguato controllo del territorio e di tutela del diritto alla sicurezza dei cittadini.

La Regione Valle d'Aosta, disciplinando l'esercizio delle funzioni di polizia locale e dettando disposizioni per un sistema integrato di sicurezza sul territorio, si prescrive di assicurare il rispetto della legalità, contribuendo al benessere, al progresso ed allo sviluppo della comunità regionale, e di incrementare il livello di sicurezza dei cittadini.

Con la legge 8/2005, la Provincia di Trento prevede la realizzazione di interventi finalizzati al conseguimento di un'ordinata e civile convivenza nel territorio provinciale, alla prevenzione delle condizioni

sociali, ambientali ed economiche che possono essere causa dei fenomeni di devianza e di disagio sociale, anche in ambito familiare, al sostegno delle vittime di reati, attraverso la promozione di un sistema integrato di sicurezza che tenga conto delle specifiche esigenze di tutela di ogni persona anche in una prospettiva di pari opportunità. Sono, inoltre, individuati indirizzi generali relativi all'organizzazione ed allo svolgimento del servizio di polizia locale dei comuni e loro forme associative, il coordinamento delle relative attività e l'esercizio associato delle funzioni, nonché le modalità di accesso e la formazione degli operatori di polizia locale.

Sul versante degli interventi che la più recente legislazione regionale contempla ai fini del perseguimento degli obiettivi anzidetti, preme qui sottolineare come denominatore comune delle leggi citate appaia l'inquadramento delle «politiche locali per la sicurezza», azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nella città e nel territorio regionale, in sinergia con le «politiche integrate per la sicurezza», azioni volte a fare interagire le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto alla criminalità e di sicurezza pubblica di competenza esclusiva dello stato, all'interno di un «sistema integrato di sicurezza», rivolto alla definizione ed attuazione di politiche sociali, di sviluppo e di previsione sinergicamente finalizzate alla maggior sicurezza del territorio regionale, in particolar modo con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e di inciviltà diffusa, anche attraverso la stipula di patti locali di sicurezza urbana.

Gli interventi regionali consistono in azioni integrate, di natura preventiva; pratiche di mediazione dei conflitti e riduzione del danno; esecuzione alla convivenza, nel rispetto del principio di legalità. Si prevede il coordinamento di tali interventi con quelli regionali in materia di prevenzione, contrasto e riduzione delle cause del disagio e dell'emarginazione sociale, nonché di contrasto della recidiva nei comportamenti criminali; di riqualificazione urbana; di promozione delle forme associative fra i comuni; di protezione civile; di polizia stradale, di sicurezza ambientale; di sicurezza e regolarità del lavoro; di prevenzione esercitata dalle aziende sanitarie locali e dalle agenzie regionali per la prevenzione e l'ambiente.

Sono altresì previsti interventi di assistenza ed aiuto alle vittime di reati che si concretano nella realizzazione di sportelli di assistenza deputati a svolgere attività di informazione sugli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento; in attività di consulenza psicologica, cura ed aiuto alle vittime, specialmente se anziane, portatrici di handicap, minori, o soggetti che hanno subito violenze connesse a reati di tipo sessuale e di discriminazione razziale; in attività di tipo assistenziale volte alla riduzione del danno subito con conseguente ripristino della situazione antecedente.

Tutte le normative regionali sopra citate, avvalendosi delle potenzialità dischiuse dall'art. 118, comma 3, della Costituzione, e nel rispetto delle forme di coordinamento previste in tale sede, prestano molta attenzione alla promozione di forme di coordinamento con lo Stato volte alla realizzazione di un sistema integrato di sicurezza che veda coinvolti tutti i diversi livelli di governo del territorio, secondo le rispettive competenze.

È previsto ed incentivato, da parte delle Regioni, l'esercizio associato delle funzioni di polizia locale (anche garantendo il servizio di polizia municipale in ambiti territoriali che esorbitano dai confini del singolo comune) tramite: convenzioni fra comuni; comando o distacco di addetti nonché servizi di ausilio in caso di eventi eccezionali. La gestione associata delle risorse, comporta che siano unitariamente definiti i contenuti essenziali del servizio nonché le modalità di svolgimento dello stesso ed è preordinata alla necessità di garantire uno svolgimento omogeneo e coordinato delle relative funzioni in tutto il territorio regionale potendo essere prevista sia per soddisfare esigenze di carattere stagionale o temporaneo sia

ogni qual volta sia ritenuta opportuna per migliorare la qualità del servizio o per realizzare una maggior economicità nella gestione.

Le normative oggetto di analisi promuovono anche il raggiungimento di accordi fra le forze di polizia provinciali e le forze di polizia municipale, di concerto con lo Stato e la Regione, volti a configurare un esercizio integrato delle funzioni di polizia, così da realizzare ad interventi capillari ed efficaci in tutto il territorio, secondo le rispettive competenze.

Al fine di individuare le linee di condotta, nell'ambito degli accordi sopra citati, viene posta molta attenzione anche al necessario coinvolgimento di soggetti rappresentativi di interessi collettivi soprattutto per quanto attiene alla definizione di sistemi informativi integrati volti a favorire lo scambio di informazioni in materia di sicurezza (trasversalmente considerata), criminalità, disordini, disagio sociale, inciviltà.

Sono previste, altresì, forme di coordinamento volte a garantire: la gestione integrata del controllo del territorio e degli interventi di emergenza nel campo sociale, sanitario, della mobilità e della sicurezza; lo sviluppo di moduli organizzativi dell'attività di polizia fondati sul principio di prossimità anche mediante figure di operatori di quartiere ed il coinvolgimento dei cittadini; le aree problematiche che richiedono l'azione coordinata di più soggetti pubblici, fra cui le violenze e le molestie sessuali, la violenza familiare, lo sfruttamento e la violenza su minori, la prostituzione coatta, le violenze e le discriminazioni su base xenografica o razzista, i confini culturali ed etnici, le tossicodipendenze, nonché le funzioni di vigilanza sanitaria ed ambientale di competenza regionale; attività di formazione integrata rivolte agli operatori delle forze dell'ordine delle forze di polizia nazionali e locali, nonché degli operatori sociali.

Nel rispetto delle finalità che si sono prefissate, alcune Regioni, al fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale, hanno ammesso anche il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato, così da assicurare una presenza attiva sul territorio, presenza che, però, può essere solo aggiuntiva e mai sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale.

I volontari devono operare su indicazione ed alle dipendenze dirette del responsabile del servizio di polizia locale e non possono aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo, essere stati sottoposti a misure di prevenzione né espulsi o licenziati per giustificato motivo soggettivo dalle forze armate/di polizia.

In Lombardia, ad esempio, con la legge 9/2005, è stato istituito il servizio volontario di vigilanza ecologica, volto a favorire la "formazione di una coscienza civica di rispetto e di interesse per la natura ed il territorio, per la loro tutela e per una razionale gestione delle risorse ambientali", e deputato a svolgere compiti di vigilanza, monitoraggio ed intervento, di concerto con le autorità competenti.

Analogamente, in Campania, la legge 10/2005, ha introdotto le cosiddette "Guardie Ambientali Volontarie", chiamate a svolgere funzioni di polizia ai sensi dell'art. 7.

È altresì previsto (ad es. Valle d'Aosta) che i comuni possano avvalersi della collaborazione di istituti di vigilanza privata chiamati a svolgere funzioni di mera vigilanza (aggiuntive a quelle ordinariamente svolte dalla polizia locale) operando sulla base delle indicazioni e direttive del responsabile del servizio di polizia locale.



La Regione, per il perseguimento delle finalità indicate, dispone di strumenti di natura sia verticale che orizzontale.

Vengono esercitate funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione dell'attività di polizia locale al fine di assicurarne lo svolgimento secondo requisiti minimi di uniformità ed omogeneità, nonché intraprese tutte le attività utili al sostegno dell'attività operativa, alla formazione e all'aggiornamento professionale dei corpi e dei servizi di polizia locale (ad es. istituendo la Scuola regionale di polizia locale).

Sono promosse, altresì, le opportune forme di collaborazione con le forze di polizia dello Stato, nonché intese interregionali per la realizzazione di interventi e sistemi informativi integrati in materia di sicurezza. Le Regioni incentivano, poi, la stipula di apposite intese tra le forze di polizia provinciale e le forze di polizia municipale al fine di realizzare, secondo modalità concordate fra i soggetti interessati, un esercizio integrato delle funzioni di polizia locale, anche predisponendo idonei servizi informativi unificati su base regionale.

Al fine di promuovere il coordinamento e la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel settore della sicurezza, nel rispetto delle diverse competenze riconosciute ad ognuno di essi, sono istituiti appositi organi deputati all'attuazione delle politiche integrate per la sicurezza, cioè alla definizione delle politiche concertate e intergrate per il miglioramento della sicurezza urbana.

Le Regioni sostengono, anche finanziariamente, la realizzazione di progetti predisposti da comuni (singoli o associati), unioni di comuni o province, volti al recupero sociale di zone degradate, alla difesa di categorie "deboli", alla promozione dell'educazione stradale e della diffusione della cultura della legalità.

Viene posta attenzione, inoltre, al necessario utilizzo coordinato ed integrato delle risorse finanziarie, regionali, statali ed europee; nonché assicurata la partecipazione delle Regioni ad organismi nazionali ed internazionali operanti nel campo dell'educazione alla legalità e del diritto alla sicurezza dei cittadini, quale, ad esempio, il Forum Europeo per la Sicurezza Urbana (Abruzzo).

Le Regioni, avvalendosi dell'ausilio di appositi organi (ad es. Osservatorio regionale della Polizia Locale – Abruzzo–; Conferenza regionale per la polizia locale e per le politiche di sicurezza integrata – Lazio), realizzano altresì, attività di sicurezza, documentazione, monitoraggio, informazione e comunicazione, anche con organi dello Stato od enti pubblici nazionali e locali, per favorire lo scambio di conoscenze ed informazioni sui fenomeni della criminalità.

Per quanto concerne le funzioni che alle province vengono attribuite alla legislazione regionale analizzata, prevalenti sono i compiti di monitoraggio dei fenomeni sociali e culturali connessi all'illegalità organizzata e diffusa e di acquisizione ed elaborazione dei dati utili ad una conoscenza del territorio sotto il profilo della sicurezza. Esse, inoltre, sono chiamate ad organizzare il corpo di polizia provinciale che esercita prevalentemente funzioni di polizia ambientale e ittico - venatoria cooperando con le altre forze di polizia al mantenimento della sicurezza, nel rispetto della legislazione statale (legge Regione Umbria 1/2005).

I comuni, singoli o associati, sono titolari delle funzioni di polizia locale, urbana e rurale, connesse alle competenze loro attribuite: organizzano attività di prevenzione e repressione degli illeciti amministrativi derivanti dalla violazione di leggi, regolamenti e provvedimenti statali, regionali e locali; promuovono progetti integrati per la sicurezza urbana volti a prevenire episodi criminosi e ad accrescere la

cultura della legalità; definiscono e attuano, a livello locale, le politiche sociali a favore dei soggetti a rischio di devianza anche all'interno di un programma più vasto di politiche di sicurezza urbana.

Si osserva, altresì, l'assunzione del tema della sicurezza urbana, della tutela dell'ambiente e del territorio come uno degli obiettivi da perseguire nell'ambito delle competenze relative all'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico; lo svolgimento di azioni positive quali campagne informative, interventi di arredo urbano e riqualificazione urbana, politiche di riduzione del danno e di mediazione culturale e sociale, l'istituzione della vigilanza di quartiere o di altri strumenti e figure professionali con compiti più squisitamente preventivi, la collaborazione con gli istituti di vigilanza privata, la promozione di attività di animazione culturale in zone a rischio, lo sviluppo di attività volte all'integrazione nella comunità locale di cittadini immigrati e ogni altra azione finalizzata a ridurre l'allarme sociale, il numero delle vittime di reato, la criminalità e gli atti incivili.

I singoli comuni, poi, sono titolari di potere regolamentare in relazione alla definizione dell'ordinamento, delle modalità di impiego del personale e dell'organizzazione del servizio o del corpo di polizia locale, nel rispetto delle direttive e secondo i criteri specifici predisposti dalle Regioni (ad esempio, art. 9 della legge Regione Umbria 1/2005).

Nell'ambito delle competenze sopra descritte, dall'analisi della legislazione in esame emerge un quadro articolato e complesso in ordine alle variegate funzioni che la polizia locale è chiamata ad espletare.

Il servizio di polizia locale, infatti, con alcune differenze fra Regione e Regione, è titolare di:

- funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza, per garantire, in concorso con le altre forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana nell'ambito del territorio di competenza;
- funzioni di polizia stradale;
- funzioni di polizia giudiziaria;
- funzioni di polizia tributaria con riferimento alle attività ispettive e di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni relative ai tributi locali;
- funzioni di polizia amministrativa, volte ad accertare, prevenire e reprimere illeciti amministrativi derivanti dalla violazione di normative di autorità regionali e locali;
- funzioni di prevenzione e repressione delle infrazioni ai regolamenti di polizia locale;
- funzioni attinenti alla gestione di servizi d'ordine, vigilanza e di scorta, necessarie all'espletamento di attività istituzionali del Comune;
- compiti di segnalazione, alle autorità competenti, di disfunzioni e carenze dei servizi pubblici, nonché di eventuali ragioni di pericolo per la pubblica incolumità;
- funzioni di soccorso, di concerto con la protezione civile, in caso di calamità o disastri, ovvero in caso di infortuni privati;
- funzioni di vigilanza sull'integrità e conservazione del patrimonio pubblico
- funzioni tecniche di controllo in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, nonché di vigilanza sull'attività ittica - venatoria
- funzioni di controllo del rispetto delle norme in materia urbanistico – edilizia;
- funzioni di informazione, accertamento, monitoraggio e rilevazione dati connessi alle funzioni istituzionali comunali o comunque richiesti da autorità competenti;

- funzioni di supporto alle attività di controllo spettanti agli organi preposti alla vigilanza in materia di lavoro e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Meritano di essere oggetto d'analisi anche alcune normative regionali che, regolando settori apparentemente estranei a quello della sicurezza, attribuiscono alla polizia locale anche funzioni di ausilio e supporto a corpi dello Stato quali, ad esempio, il Corpo forestale (legge Regione Molise, 27 maggio 2005, n. 24 rubricata Nuova disciplina della raccolta, della coltivazione e della commercializzazione dei tartufi).

Deve, infine, apprezzarsi il coinvolgimento dei funzionari e dei rappresentanti delle forze di polizia locale in seno ad organi collegiali chiamati a svolgere una funzione di supporto non solo consultivo ma anche di programmazione degli interventi e tecnico-operativo a favore degli organi di indirizzo delle regioni: il riferimento è in particolare e specificatamente al Comitato tecnico di polizia locale previsto dalla legge 24/2003 della Regione Emilia Romagna, ma anche, in via esemplificativa, all'Osservatorio per la sicurezza e la vivibilità istituito dalla legge 12/2002 della Regione Umbria, all'Osservatorio regionale sulla sicurezza e al Comitato Tecnico scientifico istituiti dalla legge 6/2004 della Regione Piemonte, al Comitato regionale per la Sicurezza urbana istituito dalla legge 4/2003 della Regione Lombardia, al Comitato tecnico-consultivo istituito dalla legge 12/2003 della Regione Campania.

La normativa più recente in materia ha continuato a dare rilevanza al coinvolgimento dei funzionari e dei rappresentanti delle forze di polizia locale prevedendo l'istituzione di un Comitato tecnico consultivo (legge 11/2005 della Regione Valle d'Aosta; legge 1/2005 della Regione Umbria), di un Comitato tecnico di polizia locale (legge 8/2005 della Provincia autonoma di Trento); di una Conferenza permanente Regione-Enti Locali (legge 40/2004 della Regione Abruzzo); di Comitato tecnico-consultivo per la polizia locale che opera di concerto con la Conferenza regionale per la polizia locale e per le politiche di sicurezza integrata (legge 1/2005 della Regione Lazio).

Con riferimento ai profili di attuazione delle leggi regionali oggetto del nostro studio, sono intervenute numerose delibere regionali volte ad attuare gli indirizzi e gli interventi regionali in materia di sicurezza e ordinamento della polizia amministrativa locale.

Le Giunte regionali hanno, infatti, deliberato e definito gli standard essenziali e gli standard raccomandati di servizio delle strutture di polizia locale (delibera della Giunta regionale Emilia Romagna 21 giugno 2004, n. 1179); hanno istituito i Corpi intercomunali di polizia municipale (delibera della Giunta regionale Emilia Romagna 304/2005); hanno ribadito l'intenzione a sviluppare un'azione di potenziamento dei Servizi di Polizia Locale (delibera della Giunta regionale Lazio, 25 marzo 2005 n. 407).

Di particolare interesse appare la delibera della Giunta regionale Campania 11 febbraio 2005, n. 146 volta alla promozione di un sistema integrato di sicurezza urbana e ripristino della legalità. In questa sede si sottolinea la differenza fra il concetto di "sicurezza e ordine pubblico" di cui all'art. 117, comma 2, lett. h), della Costituzione, da quello di "sicurezza urbana" evidenziando l'affermarsi di una sicurezza che è anche "attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza stessa [...] combinazione di interventi per prevenire la criminalità e favorire la migliore vivibilità di tutti i cittadini". Acquista rilievo il riferimento al contesto urbano – locale, affermandosi, così, "un nuovo ruolo dei soggetti istituzionali (comuni, province e Regioni) che non hanno avuto precedentemente competenze e responsabilità dirette nella prevenzione e nel contrasto della criminalità".

La Regione pone l'accento sulla necessità di concentrarsi su un sistema di coordinamento che si muova costantemente dal locale al globale e, promuove un sistema integrato di sicurezza urbana e ripristino della legalità.

Elemento centrale delle politiche di sicurezza diventa la prevenzione, intesa quale complesso di interventi che mirano all'aumento della assicurazione sociale.

Si tratta di attività, individuate precipuamente dalle autonomie locali ed estranee al sistema penale, capaci di intervenire anche sugli aspetti strutturali della criminalità.

In questo contesto, la Regione rappresenta il punto di raccordo istituzionale fra Stato ed enti locali ed è chiamata a coordinare e promuovere le politiche di sicurezza del territorio per realizzare un sistema integrato di sicurezza urbana.

Emerge la volontà di "promuovere condizioni di sicurezza e di legalità nelle città del territorio regionale e all'interno dei sistemi di aggregazione socio-economica attraverso la realizzazione di interventi tesi a realizzare la diffusione e la divulgazione della cultura della legalità ed il miglioramento della percezione della sicurezza da parte degli operatori economici e dei cittadini. In tal senso vengono promosse attività di alta specializzazione destinate sia ad operatori pubblici che privati ed azioni di adeguamento delle competenze del personale di polizia amministrativa locale".

La Regione si prefigge di raggiungere i propri obiettivi in materia di sicurezza attraverso:

- azioni di adeguamento delle competenze e realizzazione di percorsi di specializzazione per la creazione di profili professionali da impiegare nella progettazione, gestione e monitoraggio di progetti di sicurezza urbana integrata;
- azioni di formazione e realizzazione di percorsi integrati rivolti agli operatori di imprese sociali;
- azioni di supporto per l'attivazione di servizi sperimentali ed innovativi rivolti ai cittadini presso le pubbliche amministrazioni inerenti la sicurezza urbana, la legalità e la polizia locale;
- la qualificazione e sostegno alla qualificazione del personale di polizia locale (formazione continua, formazione permanente);
- il potenziamento delle attività dell'Osservatorio regionale sulla sicurezza urbana (di cui alla legge Regione Campania 12/2003) per la promozione, programmazione, il coordinamento ed il monitoraggio di interventi in materia di sicurezza urbana, da realizzarsi anche attraverso la valorizzazione dell'utilizzo delle nuove tecnologie e la sperimentazione di modelli innovativi dell'assetto organizzativo e delle prassi della polizia locale della Regione;
- il potenziamento dei servizi funzionali alla realizzazione e al coordinamento degli interventi programmati, nonché alla promozione delle politiche locali di sicurezza urbana;
- specifiche azioni di sensibilizzazione e comunicazione sui temi della sicurezza e della legalità.

Dal complesso delle normative analizzate emerge in modo chiaro la volontà di rafforzare la concertazione e la sinergia di azioni ed interventi fra i diversi livelli di governo: la polizia locale appare assumere un ruolo centrale quale soggetto chiamato ad assicurare una tutela veramente efficace e capillare in tutti i settori in cui possono venire in rilievo problematiche connesse alla sicurezza (trasversalmente intesa) dei cittadini.

## 7. Conclusioni

L'analisi della normativa regionale da ultimo menzionata conferma l'esigenza di non trascurare — come si è più volte segnalato in precedenza — il peculiare ancoraggio che caratterizza la polizia municipale rispetto al territorio di esercizio dei propri compiti e funzioni e la particolare vocazione dei corpi di tale polizia a fornire un contributo determinante ai fini del governo complessivo della sicurezza delle città, anche in sinergia con i soggetti e le entità organizzative dello Stato istituzionalmente competenti in materia di pubblica sicurezza e di ordine pubblico.

Una conferma di quanto osservato può individuarsi nel fiorire di protocolli di intesa fra comuni e Prefetture locali per la sperimentazione di nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coordinate sul versante della programmazione, organizzativo e della circolazione dei flussi informativi ai fini di un ottimale governo del contesto urbano, in particolare per quanto concerne i profili della sicurezza e del decoro dell'ambito cittadino, iniziative che nel loro complesso hanno preceduto e accompagnato la definizione di un quadro legislativo regionale in materia.

Le Regioni sono dunque chiamate a fornire ai fini anzidetti un contributo determinante, nel rispetto dell'autonomia gestionale ed operativa dei servizi di cui sono titolari i comuni e le province, limitandosi tuttavia ad una funzione di organizzazione e di coordinamento delle attività e dei compiti di polizia espletati dai medesimi, evitando inopportune sovrapposizioni tali da provocare una dispersione di energie amministrative e anzi valorizzando il patrimonio di esperienze maturate sul territorio di cui la polizia municipale è depositaria.

L'anzidetta funzione che le Regioni sono portate ad espletare sul versante della implementazione delle politiche di sicurezza ha trovato più recentemente eco nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza 29 aprile-7 maggio 2004, n. 134) chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 11 (Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità). L'art. 3, comma 3, lettere d), e), f), g) di tale legge prevedeva infatti che, tra numerosi altri soggetti, quali membri Comitato di indirizzo - organo dell'Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza istituito presso la Presidenza della Giunta regionale - i Prefetti della Regione o loro delegati, il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Ancona. La Corte ha osservato, in primo luogo, come la norma censurata non si limiti a prevedere l'utilizzazione di magistrati per lo svolgimento di incarichi extragiudiziari estranei ai loro compiti di istituto, suscettibili, quindi, di essere autorizzati sulla base dei presupposti e con le modalità previsti dalla disciplina sullo stato giuridico dei magistrati, «ma attribuisce nuovi compiti ai titolari di uffici giudiziari in quanto tali, configurandoli ex lege come componenti necessari di un organo regionale, al quale essi dovrebbero pertanto partecipare obbligatoriamente. Il tenore della norma esclude infatti che la partecipazione al Comitato di indirizzo sia rimessa alla libera volontà dei titolari degli uffici giudiziari indicati, come nelle ipotesi in cui è prevista la semplice possibilità di partecipare a riunioni di altri organi (v. ad esempio quanto disposto dall'art. 20 della legge 1 aprile 1981, n. 121, modificato, da ultimo, dal D.Lgs. 28 dicembre 2001, n. 472, per gli appartenenti all'ordine giudiziario, che possono essere invitati dal Prefetto, d'intesa con il Procuratore della Repubblica competente, a partecipare alle riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica)». È sulla base di tali considerazioni che deve ritenersi, ad avviso della Corte, che la norma invada la potestà legislativa esclusiva dello Stato stabilita dall'art. 117, comma 2, lett. g), della Costituzione, in

tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, e violi la riserva di legge statale prevista dall'art. 108, comma 1, della Costituzione, in tema di ordinamento giudiziario. È per ragioni analoghe che la prevista partecipazione dei Prefetti al Comitato di indirizzo, contemplata dall'art. 3, comma 3, lett. d), della legge impugnata, appare ledere la competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. g), della Costituzione. Ma il profilo posto in rilievo — questo è il passaggio deduttivo della Corte che preme qui sottolineare — «ovviamente non esclude che si sviluppino auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, sulla falsariga di quanto ad esempio prevede il D.P.C.M. 12 settembre 2000, il cui art. 7, comma 3, in relazione al comma 1, dispone che il Ministro dell'interno promuove "le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione" tra organi dello Stato Regioni in tema di "sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini". Ma le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati».

A conclusione della disamina del quadro costituzionale e legislativo e, in particolare, delle principali leggi regionali recentemente intervenute in materia di polizia locale svolta nei paragrafi precedenti e nella prospettiva della rifondazione normativa della legislazione della Regione Friuli Venezia Giulia nella materia medesima, deve osservarsi in primi luogo che le funzioni che la polizia locale è chiamata ad espletare in Friuli Venezia Giulia ad oggi sono ancora in parte quelle desumibili dalla legge regionale 28 ottobre 1988, n. 62, ma si rende necessario l'adeguamento di tale normativa agli interventi normativi che si sono susseguiti nel tempo, culminati con la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione. Fra le funzioni che meritano di essere confermate in capo alla polizia locale in seno ad una futura legge regionale di settore possono annoverarsi:

- "attività di prevenzione e repressione delle infrazioni alle norme alla cui vigilanza sono preposti gli enti locali", attività che si concretano nella titolarità di funzioni di polizia amministrativa, volte a prevenire, accertare e reprimere gli illeciti amministrativi che derivano dalla violazione di normative di autorità regionali e locali;
- "vigilanza sull'osservanza dei regolamenti, di ordinanze, di provvedimenti amministrativi";
- "attività di accertamento a fini anagrafici e tributari", ovvero funzioni di polizia tributaria con riferimento a tutte le attività ispettive e di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni relative ai tributi locali, nonché a quelle di cui all'art. 36 del DPR 29 settembre 1973, n. 600;
- "servizi di vigilanza e di scorta relativi alle funzioni e compiti istituzionali degli enti locali", cioè funzioni attinenti alla gestione di servizi d'ordine, di vigilanza e di scorta, necessarie all'espletamento delle attività istituzionali del comune;
- "soccorso in caso di pubbliche calamità e privati infortuni", da realizzarsi in collegamento e di concerto con gli altri servizi operanti nel settore della protezione civile.

Fra le funzioni che possono essere ulteriormente attribuite possono annoverarsi:

- funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza, per garantire, di concerto con le altre forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana nell'ambito territoriale di riferimento (art. 3, della legge 65/1986);
- funzioni di polizia stradale, così come conferite ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 285/1992, ed esplicitate all'art. 11 del medesimo testo;

- funzioni di polizia giudiziaria disciplinate all'art. 55 del codice di procedura penale: gli addetti alla polizia locale rivestono, a tal fine, la qualità di agente o di ufficiale di polizia giudiziaria (art. 57 c.p.p.), secondo quanto previsto dalla normativa statale vigente;
- funzioni di prevenzione e repressione delle infrazioni ai regolamenti di polizia locale;
- compiti di segnalazione, alle autorità competenti, di disfunzioni e carenze dei servizi pubblici;
- compiti di segnalazione, alle autorità competenti di eventuali ragioni di pericolo per la pubblica incolumità;
- funzioni di vigilanza sull'integrità e conservazione del patrimonio pubblico;
- funzioni di polizia ambientale e ittico - venatoria che si concretano nell'espletamento di funzioni tecniche di controllo in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, nonché di vigilanza sull'esercizio dell'attività ittico - venatoria
- funzioni di polizia edilizia dirette al controllo del rispetto delle norme in materia urbanistico - edilizia per garantire maggior tutela possibile alla qualità urbana e rurale;
- funzioni di informazione, accertamento, monitoraggio e rilevazione dati connessi alle funzioni istituzionali comunali o comunque richiesti da autorità competenti;
- funzioni di supporto alle attività di controllo spettanti agli organi preposti alla vigilanza in materia di lavoro e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- funzioni attinenti alla predisposizione di servizi nonché di collaborazioni alle operazioni di protezione civile di competenza dei comuni.

Avuto riguardo, infine, alla individuazione delle funzioni che, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale, non sembrerebbero riconducibili fra le competenze della polizia locale, attesa l'ampiezza e la natura trasversale di alcune delle funzioni che sono attribuite alla polizia locale, non sempre è certa o pacifica la legittimità della loro concretizzazione specifica in sede di legislazione regionale. Sul punto la Suprema Corte non ha individuato in maniera chiara un criterio che consenta di indicare univocamente un confine netto (e pacifico) fra competenze normative statali e competenze normative regionali e locali.

La giurisprudenza della Corte antecedente la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione aveva certamente riconosciuto un ruolo centrale alla polizia amministrativa locale, rendendola titolare (sentenza 218/1988) delle funzioni attinenti alla tutela della "pubblica sicurezza in senso lato" (riferendosi, con questa espressione, a tutti quei fenomeni e fattispecie di natura patologica in grado di pregiudicare (anche in via potenziale) la sicurezza del territorio comunale, la convivenza civile, la qualità della vita in genere (in senso conforme le sentenze 115/1995 e 407/2002), senza, però, esorbitare dalle proprie attribuzioni definendo in positivo un puntuale riparto di competenze fra Stato, da un lato e Regioni ed enti locali, dall'altro.

Con la sentenza 134/2004, già richiamata, veniva impugnata la legge della Regione Marche 11/2002 "in quanto coattributaria con lo Stato di una materia – ordine pubblico e sicurezza – riservata alla legislazione esclusiva dello Stato (...) e, a tal fine, istitutiva di " un complesso apparato amministrativo parallelo a quello statale, in esso coinvolgendo persino organi della giurisdizione".

La Corte ha ritenuto ammissibile pronunciarsi unicamente in merito alla previsione della partecipazione al Comitato di indirizzo, organo dell'Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza, di magistrati cui venivano non solo attribuite nuove funzioni (non previste dalla legislazione statale),

ma la cui partecipazione era configurata come necessaria. Queste previsioni sono state dichiarate in palese contrasto sia con l'art. 117, comma 2, lett. g), della Costituzione, sia con il disposto di cui all'art. 108, comma 1, della Costituzione. In ogni caso la Corte, pur censurando la normativa regionale citata, ha sottolineato, giova ribadirlo, la necessità di promuovere forme di collaborazione e coordinamento tra apparati statali e locali finalizzate al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini nel territorio. Sempre nel 2004, con la sentenza 428 (già analizzata analiticamente nei paragrafi precedenti), la Corte Costituzionale, pronunciandosi in merito al riparto di competenze fra Stato e provincia autonoma di Bolzano in materia di sicurezza e di funzioni attribuibili alla polizia amministrativa locale, ha escluso che la materia della circolazione stradale, complessivamente intesa, possa essere attribuita alla competenza legislativa regionale. Infatti, quand'anche gli operatori di polizia locale fossero chiamati ad esercitare funzioni di polizia stradale, gli stessi, attesa la particolare natura della materia considerata, sarebbero vincolati alla normativa nazionale vigente poiché le disposizioni che regolano la circolazione stradale, in quanto funzionali alla tutela dell'incolumità personale nonché volte alla prevenzione di reati ad essa connessi, correttamente vengono incluse nell'ambito dell'art. 117, comma 2, lettera h) e appaiono coerenti con la precedente giurisprudenza della Corte (sentenza 407/2002) "che riferisce la «sicurezza» prevista dalla ricordata norma costituzionale all'adozione di misure relative alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico".

Inoltre la Corte ha ritenuto che l'azione della polizia locale volta ad espletare funzioni amministrative relative all'accertamento degli stati di ebbrezza e di alterazione psico-fisica da sostanze stupefacenti dovesse necessariamente essere subordinata alle direttive del Ministero degli Interni. I poteri descritti, infatti appaiono "totalmente estranei all'ambito della polizia urbana locale" e "direttamente riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera h)" essendo "finalizzati all'accertamento di condotte che legittimano l'adozione di provvedimenti amministrativi sulla patente o addirittura costituiscono reato".

## **8. Il ruolo della polizia municipale**

I corpi ed i servizi di polizia municipale sono caratterizzati dall'essere nell'ambito dell'organizzazione dell'ente comune strutture "squisitamente operative", peculiari ed atipiche il cui apparato è differenziato e qualificato rispetto agli altri settori burocratici, atteso che gli addetti sono chiamati ad assolvere tre "funzioni" istituzionali di polizia locale (si veda l'art. 5 della legge 65/1986) e, precisamente, quella amministrativa, giudiziaria (quali ufficiali e agenti di polizia giudiziaria) e di pubblica sicurezza (quali agenti di pubblica sicurezza).

Il contenuto indefettibile ed il conseguente significato proprio della specifica attività di polizia è quello di attività di vigilanza ai fini preventivi e repressivi, sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti dell'autorità, nonché ai fini di prevenzione delle situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica.

La polizia municipale fornisce un contributo attivo, proficuo e incisivo, ai sensi dell'art. 12, comma 8, del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152 convertito con legge 12 luglio 1991, n. 203, e nel rispetto della procedura prevista dall'art. 3 della legge 65/1986, ai piani coordinati di controllo del territorio in collaborazione con le forze di polizia per contrastare i fenomeni di microcriminalità e di devianza minorile in costante espansione, fonte di grave malessere e di allarme sociale.



Ulteriori rilevanti elementi di affinità con l'attività svolta dalle forze di polizia si rinvencono nelle funzioni "ausiliarie" di pubblica sicurezza esercitate dalla polizia municipale e nell'indennità di vigilanza percepita dagli addetti.

Con l'entrata in vigore della legge 65/1986, le funzioni di pubblica sicurezza svolte dalla polizia municipale, che precedentemente non erano annoverate tra le attribuzioni istituzionali dei relativi corpi, atteso che la qualifica di agente di pubblica sicurezza era conferita con decreto prefettizio (cfr. art. 18, R.D. 31 agosto 1907, n. 690 e art. 126, R.D. 12 febbraio 1911, n. 297), assumono valenza istituzionale e rientrano a pieno titolo nelle attribuzioni del comune.

In via ordinaria, ai sensi dell'art. 5 della legge 65/1986, il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni esercita anche le funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e ausiliaria di pubblica sicurezza, prestando servizio armato secondo le modalità previste dall'apposito regolamento.

In via straordinaria può compiere specifiche operazioni in collaborazione con le forze di polizia previo assenso e messa a disposizione del sindaco che è garante della professionalità degli addetti al servizio (cfr. art. 3, legge 65/1986).

Il Ministero dell'Interno, con circolare 3/1987 nel riconoscere "il carattere innovativo alla normativa arrecata dall'art. 5 in materia di conferimento della funzione ausiliaria di pubblica sicurezza, dove l'aggettivo "ausiliaria" è in relazione alla funzione propria ed esclusiva dello Stato in materia di pubblica sicurezza, rispetto alla quale il concorso dell'ente locale e, per esso, della polizia municipale, è collaborativo ed ausiliario, "ha riaffermato" la peculiarità del servizio di polizia municipale che, per le delicate funzioni locali e statali che assolve, assume uno specifico ruolo a servizio delle comunità locali ma di grande rilievo anche per "l'ordine pubblico generale".

In materia di trattamento economico, il personale della polizia municipale, alla stessa stregua del personale delle forze di polizia, è titolare di una specifica indennità detta di "vigilanza" nella misura stabilita dai contratti di lavoro, il cui aumento, per espresso disposto di legge, compete solo agli addetti cui sia attribuito l'effettivo esercizio di tutte le funzioni previste dall'art. 5 della legge medesima.

L'indennità di vigilanza trova la sua ratio nella natura e nei rischi connessi con lo specifico servizio non ricorrente per nessun'altra area di attività comunale ed è equiparata, ai sensi dell'art. 10 della legge 65/1986 (l'art. 10 della 65/1986 è stato abrogato dall'art. 73, comma 3, del D.Lgs. 29/1993, in quanto l'indennità di vigilanza viene oggi attribuita per effetto dei contratti di lavoro) a quella stabilita per il personale statale che svolge funzioni di polizia.

Quest'ultima invero è, ai sensi dell'art. 43, comma 3, della legge 1° aprile 1981, n. 121, determinata in base "alle funzioni attribuite, ai contenuti di professionalità richiesti, nonché alle responsabilità e al rischio connessi con il servizio".

Non vi è dubbio alcuno che in questo momento storico, caratterizzato da una ipertrofica produzione legislativa che innova costantemente e significativamente le molteplici materie in cui quotidianamente deve confrontarsi e cimentarsi la polizia municipale, si impone una organizzazione meditata, razionale e funzionale alle nuove e mutate esigenze istituzionali con la previsione di nuclei altamente specializzati che curino in particolare specifiche materie seguendo costantemente l'evolversi delle normative. Un siffatto modello organizzativo può essere realizzato solo attraverso una struttura valida e con personale idoneo a far fronte alle mutevoli esigenze. La recente evoluzione del quadro normativo

recata dal D.Lgs. 267/2000 e dal D.Lgs. 165/2001 e successive modificazioni ed integrazioni, sul decentramento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, e dall'art. 5, comma 6, della legge 6 febbraio 2004, n. 36 che, nel modificare l'art. 20 della legge 121/1981, statuisce la partecipazione "ope legis" nel Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza del sindaco, ha ridisegnato un ruolo di primaria importanza della polizia locale sul versante della sicurezza urbana, concetto questo la cui portata è ben più ampia e pregnante di quello di ordine pubblico e di sicurezza pubblica statuito dall'art. 1, comma 3, lett. l), della legge 59/1997, materie che sono attribuite in via esclusiva allo Stato.

### 9. Il vertice della polizia municipale

Il potere direttivo nel pubblico impiego, a cui si applicano le regole del lavoro privato «fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto» (art. 2, comma 2, del D.Lgs. 165/2001), non possono risolversi in scelte arbitrarie del datore di lavoro, dovendosi rispettare le mansioni correlate alla categoria nella quale il dipendente è inquadrato. Questo principio, valido per tutto il personale, assume una connotazione più pregnante per quelle figure professionali non fungibili e destinatarie di discipline speciali, come nel caso del comandante della polizia municipale, la cui normativa è fatta salva dall'art. 70, comma 2, del D.Lgs. 165/2001.

Il sindaco non può delegare ad un semplice dipendente le sue funzioni, dato che lo stesso art. 2 della legge 65/1986 consente al sindaco di affidarle soltanto ad un assessore da lui designato e non ad altri, quindi, deve escludersi che questi possano rientrare tra gli atti delegabili in forza di legge ad un mero dipendente comunale, ai sensi dell'art. 51, comma 3, lett. h), della legge 142/1990, oggi art. 50, comma 10, del TUEL 267/2000; inoltre, la legge 127/1997 non ha in alcun modo disposto espressamente l'abrogazione della legge 65/1986 sull'ordinamento della polizia municipale e non è sostenibile che questa sia avvenuta implicitamente per incompatibilità tra le precedenti e le nuove disposizioni. (si veda la sentenza del T.A.R. Veneto, 4 giugno 1998, n. 868).

È principio ormai acquisito al patrimonio di tutti gli operatori del diritto (per effetto della sentenza del Consiglio di Stato 4663/2000, confermata dallo stesso Consiglio di Stato con sentenza 616/2006) che la polizia municipale non può essere diretta e gestita da persona diversa dal comandante.

Il comandante di polizia municipale è l'unico dipendente comunale che gode di una disciplina "ad hoc" in quanto la relativa attività rappresenta l'esercizio di una pubblica funzione e non di un pubblico servizio (TAR Lazio, Sez. II bis, Sent. 3 luglio – 30 settembre 1997, n. 1512, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. V, 12 agosto 1998 n. 1261). "È illegittimo l'atto amministrativo che in violazione dell'art. 9 della legge 65/1986 attribuisca la responsabilità esclusiva ed autonoma del settore della polizia municipale a soggetto diverso dal comandante della polizia municipale" (TAR Marche 9 novembre 1995, n. 547; TAR Umbria 25 gennaio 1996 n. 51; TAR Puglia, Sez. II, n. 82/1987; TAR Sicilia, Sez. Catania 20 novembre 1995 n. 2521).

La legge quadro 65/1986, prevede espressamente che "il comandante è responsabile verso il sindaco....".

Per diventare comandante della polizia municipale occorre aver superato uno specifico concorso.

È vietato interporre tra il comandante della polizia municipale ed il sindaco un funzionario amministrativo.

La legge regionale Lombardia del 14 aprile 2003 n. 4, all'art. 10 dispone che il corpo o il servizio di polizia locale, ove istituiti, non possono costituire strutture intermedie di settori amministrativi più ampi, né essere posti alle dipendenze del responsabile di diverso settore amministrativo.

La legge regionale Emilia Romagna del 4 dicembre 2003 n. 24, all'art. 17 dispone che il comandante della polizia municipale potrà essere solo quel personale di comprovata esperienza con riferimento ai compiti specifici affidati e alla complessità dell'ente di appartenenza. Inoltre, il comandante del corpo di polizia municipale riveste la qualifica apicale nell'ambito del comune, salva diversa disposizione del regolamento dell'ente.

#### **10. Identità di funzioni tra il comandante del corpo di polizia municipale ed il comandante del servizio di polizia municipale**

Il sistema normativo che disciplina l'attività della polizia municipale comprende una molteplicità di disposizioni frammentarie di rango diverso nella gerarchia delle fonti (regolamenti comunali di servizio o del corpo, contratti nazionali di lavoro, legge 65/1986, ecc.). La normativa fondamentale disciplinante l'intera materia è la legge quadro, i cui principi, rilevanti nel caso di specie, sono i seguenti:

- 1) il combinato disposto degli articoli 2, 3 e 5 non prevede l'interposizione di alcun soggetto dell'ente tra il sindaco e l'assessore delegato e l'addetto alla polizia municipale, dipendendo quest'ultimo direttamente dal sindaco;
- 2) gli appartenenti alla polizia municipale sono titolari di autonomi poteri e di una propria sfera di attribuzioni nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, di polizia amministrativa e di pubblica sicurezza;
- 3) il comandante del corpo, ai sensi dell'art. 9, comma 1 della legge, è responsabile verso il sindaco dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico operativo. I poteri e le responsabilità di cui è titolare il comandante non possono non essere previsti anche in capo al responsabile del servizio la cui esistenza come tale è esplicitamente contemplata dall'art. 5, comma 1, lett. a);
- 4) l'art. 2 statuisce che "il sindaco, o l'assessore da lui delegato, impartisce le direttive, vigila sull'espletamento dei servizi e adotta i provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti".

I concetti di "direttive" e di "vigilanza" escludono la possibilità di interferire nella gestione tecnica dell'attività della polizia municipale.

All'interno del corpo o servizio di polizia municipale vi è un comando o ufficio inteso in senso tecnico e funzionale, che ha il compito di assicurare l'efficienza e la continuità attraverso l'esercizio del potere gerarchico nei confronti dei dipendenti (art. 9, comma 2).

Gli aspetti tecnici di conduzione del corpo spettano, quindi, al comandante o al responsabile del servizio, i quali sono anche responsabili dell'addestramento e dell'impiego tecnico del personale. All'organo politico, sindaco o assessore, spetta solo le direttive generali che non possono assolutamente interferire sulla discrezionalità dell'autonoma condotta del subordinato;

- 5) il 2° comma dell'art. 9, nello statuire che "gli addetti alle attività di polizia municipale sono tenuti ad eseguire le direttive impartite dai superiori gerarchici e dalle autorità competenti per i singoli

settori operativi, nei limiti del loro stato giuridico e della legge”, conferma l’ampia sfera di autonomia e di discrezionalità di cui sono titolari il comandante del corpo o il responsabile del servizio;

- 6) la gerarchia che la normativa ha stabilito tra il comandante o il responsabile del servizio e l’organo politico, è di tipo speciale, essendo priva di un potere di “sostituzione” ovvero l’affidamento di una pratica ad un operatore al posto di un altro, e di “avocazione”, ovvero la sottrazione di una pratica per istruirla direttamente;
- 7) il legislatore ha previsto conseguentemente una netta distinzione dei ruoli tra il sindaco, organo elettivo, politico, istituzionale, ed il comandante del corpo o il responsabile del servizio, organo tecnico, idoneo a condurre il servizio con la necessaria professionalità e competenza.

Alla luce delle suesposte considerazioni sul punto si può così sintetizzare:

- a) il responsabile del servizio di polizia municipale è titolare di un’ampia sfera di autonomia e discrezionalità nell’impiego tecnico-operativo, prerogative che devono essere esercitate e finalizzate all’ottimizzazione dei servizi di istituto garantendo, compatibilmente con le risorse umane disponibili, l’ampliamento dell’arco temporale dei servizi;
- b) il responsabile del servizio non può che prestare servizio in relazione alle esigenze istituzionali, di cui ne ha piena contezza quale responsabile, assicurando tuttavia da una parte la continuità dell’attività dell’ufficio dall’altra la verifica costante della legittimità degli atti;
- c) al sindaco, quale organo politico, come già argomentato, è sottratta ogni e qualsivoglia disponibilità di organizzare i turni e gli orari di servizio, che spetta in via esclusiva al responsabile del servizio. Un comportamento contrario configurerebbe non solo un’indebita ingerenza ed interferenza nella autonomia tecnica di decisione e di direzione nell’organizzazione ed utilizzazione delle risorse umane e strumentali per assicurare la massimizzazione dell’efficacia ed efficienza dei servizi stessi, ma un’attività illegittima per violazione dell’art. 9, comma 1, della legge 65/1986;
- d) non vi è alcuna discriminazione tra le funzioni, le mansioni, i compiti e le responsabilità tra il comandante del corpo ed il comandante del servizio.

Si può verificare, per avventura, l’ipotesi che, stante la facoltà e non l’obbligo di trasformare il servizio in corpo, un’attività di polizia municipale abbia in organico 20 o 50 addetti ma il comune decida di mantenere il servizio senza istituire il corpo.

Ciò è possibile e tale valutazione amministrativa non sposta di una virgola le prerogative del responsabile della struttura che sarà comandante in ogni caso sia che si tratti di un servizio sia che questo venga strutturato in corpo: la funzione non muta con il mutare degli operatori e non muta se l’attività è organizzata in servizio o in corpo.

### **11. La peculiarità della retribuzione: l’indennità di vigilanza spetta anche alla dirigenza**

L’indennità di vigilanza è stata oggetto della decisione del T.A.R. del Lazio, Sezione II bis, del 22 aprile 2004 n. 6949. Le motivazioni della sentenza sono esemplari per l’estrema chiarezza delle argomentazioni di assoluta attualità e quindi perfettamente e pienamente applicabili anche alle fattispecie regolate dalle attuali norme contrattuali dell’area della dirigenza.

Il Giudice Amministrativo invero ha chiarito inequivocabilmente che al comandante - dirigente, in possesso della qualifica di “agente di pubblica sicurezza” spetta l’indennità di vigilanza anche a seguito

dell'entrata in vigore del D.P.R. 333/1990, che con l'art. 38 ha introdotto una specifica indennità di funzione per la dirigenza.

In modo esemplare il Collegio, tra l'altro, ha così argomentato: "Appare agevole concludere, in una prima approssimazione del problema, che, a fronte di un emolumento (l'indennità dirigenziale) spettante in relazione ad una generica, ancorché graduata, attività di vigilanza svolta dal dirigente che appartenga alla corrispondente area funzionale, la diversa indennità introdotta dall'art. 34, comma 1, lettera a) del D.P.R. 268/1987 rappresenti un quid pluris rispetto alla nuova indennità di funzione, giacché, non solo non è, come questa, esclusiva del personale dirigenziale, ma si attaglia all'esercizio di una specifica attività che, oltre tutto, deve trovare esplicita legittimazione attraverso un provvedimento prefettizio attributivo dette relative funzioni." Ed ancora "Non risulta, invece, in alcun modo che tale nuova indennità (ex art. 38 del D.P.R. 333/1996) debba ritenersi sostitutiva di quella recata dall'art. 34, comma 1, lettera a), del D.P.R. 268/1987, per il personale dell'area di vigilanza svolgente le funzioni di cui agli articoli 5 e 10 della legge 65/1986, ove si tenga conto, altresì, della differente natura di quest'ultima nonché del fatto che essa non è tipica del personale dirigenziale, ma riguarda tutto il personale dell'area di vigilanza, dirigente e non, che sia stato investito delle anzidette funzioni".

Per una compiuta comprensione della problematica si richiamano l'articolo 45 del D.P.R. 333/1990, in relazione con l'art. 38 dianzi menzionato, nonché gli articoli 37, lettera d) e 44, del C.C.N.L. del personale con la qualifica dirigenziale sottoscritto il 10 aprile 1996. Questi ultimi statuiscono inequivocabilmente che le risorse di cui all'indennità di vigilanza devono essere utilizzate esclusivamente per finanziare la retribuzione di posizione della dirigenza della polizia municipale che svolge le funzioni di polizia locale previste dalla legge 65/1986, cui spettano le risorse in questione.

Si osserva che il primo CCNL della dirigenza per il personale del comparto "Regioni - Autonomie locali", sottoscritto in data 10 aprile 1996, disciplina con l'art. 12 la procedura per definire consensualmente, *rectius* tra ARAN e le OOSS sottoscrittrici del contratto, il significato della clausola controversa, nel caso in cui insorgano controversie sull'interpretazione di istituti contrattuali, normativa questa in vigore ai sensi e per gli effetti dell'art. 41 del CCNL per il quadriennio normativo 1998-2001. Detta previsione normativa sotto il titolo "Interpretazione autentica dei contratti collettivi" è recata dall'art. 53 del D.Lgs. 29/1993, come sostituito dall'art. 24 del D.Lgs. 546/1993 e successivamente modificato dall'art. 43, comma 1, del D.Lgs. 80/1998, confermato dall'art. 49 del D.Lgs. 165/2001.

Fatta questa doverosa quanto essenziale premessa la materia nel caso che qui interessa risulta essere disciplinata dagli articoli 37 e 44 del CCNL sottoscritto il 10 aprile 1996, e dall'art. 26, comma 1, lett. a) del CCNL relativo al quadriennio 1998-2001, sottoscritto in data 23 dicembre 1999.

Dall'esame della suindicata normativa viene in evidenza che:

- l'art. 26 del CCNL, al comma 1, lett. a), relativo al quadriennio 1998-2001 sottoscritto in data 23 dicembre 1999, nel disciplinare il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, nell'elencare le risorse che a decorrere dall'anno 1999 sono destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, fa espresso richiamo «all'importo complessivamente destinato al finanziamento del trattamento di posizione e di risultato di tutte le funzioni dirigenziali, per l'anno 1998, secondo la disciplina del CCNL del 10 aprile 1996 e del CCNL del 27 febbraio 1997». Ciò sta a significare che il trattamento di posizione e di risultato deve essere determinato nel rigoroso rispetto della disciplina dei CC.NN.LL. del 10 aprile 1996 e del 27 febbraio 1997 e nel caso che qui interessa ovvero la spettanza dell'indennità di vigilanza per il personale appartenente alla poli-

zia municipale nonché le modalità di erogazione risultano pertanto essere disciplinate dagli articoli 37, comma 1, lett. d) e dall'art 44, comma 1, del CCNL del 10 aprile 1996.

La spettanza nonché i criteri di erogazione dell'indennità di vigilanza per i dirigenti appartenenti alla polizia municipale sono recati "ut supra" evidenziato dagli articoli 37 e 44, CCNL del 10 aprile 1996. La lett. d) comma 1, dell'art. 37 dispone che "al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti in servizio a tempo indeterminato si provvede mediante l'utilizzo delle risorse che specifiche disposizioni finalizzano all'espletamento di particolari funzioni, quali, ad esempio, quella dell'art. 45, comma 8, del D.P.R. 333/1990". In sostanza il sistema così delineato fa salvo il finanziamento dell'indennità di vigilanza per il personale appartenente all'area di vigilanza con la qualifica dirigenziale per l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza, previste dall'art. 5 della legge 65/1986. Poiché tale importo va ad implementare il fondo destinato alla retribuzione di posizione e di risultato ex art. 37 CCNL 10 aprile 1996, di tale risorsa aggiuntiva è necessario tener conto nella determinazione della retribuzione di posizione dei dirigenti cui sono attribuite le funzioni di cui innanzi.

Va altresì osservato che tale indennità, che si ribadisce spetta solo ed unicamente ai dirigenti che svolgono funzioni di polizia locale ex art. 5 legge 65/1986, in quanto emolumento fisso e ricorrente, rileva anche ai fini previdenziali. Con la conseguenza che detta indennità (di vigilanza) pur non mantenendo più il nomen iuris atteso che l'importo confluisce nel fondo per la retribuzione di posizione che è riservato indistintamente a tutta la dirigenza, deve essere ciononostante erogata esclusivamente a favore di quei soggetti che svolgono funzioni di polizia locale e men che mai è estensibile agli altri dirigenti, tanto in perfetta sintonia con il disposto di cui all'art. 44 del CCNL del 10 aprile 1996. L'estensione in modo acritico ed illegittimo a tutti i dirigenti non svolgenti funzioni di polizia locale dell'indennità spettante in via esclusiva per espressa previsione contrattuale e normativa a ben individuati soggetti, rectius dirigenti della polizia municipale, configura certamente un comportamento censurabile della P.A. sotto vari profili (Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Abruzzo, sentenza 232 del 5 maggio 2003) con conseguente danno patrimoniale in capo ai legittimi destinatari.

In definitiva, ai sensi del combinato disposto degli artt. 37 e 44 dei CC.NN.LL. del 10 aprile 1996 è del tutto incontestabile e di palmare evidenza che l'indennità di vigilanza deve essere percepita dalla dirigenza della polizia municipale ancorché va a confluire nella retribuzione di posizione e non può essere "spalmata" su tutte le posizioni dirigenziali per le motivazioni dinanzi riportate. Se così è, considerato che sul punto la norma contrattuale è assolutamente chiara e non dà adito ad interpretazioni difformi, si tratta di seguire una metodologia che realizzi lo spirito della norma senza penalizzare la dirigenza della polizia municipale. Si ritiene che il criterio da seguire possa essere il seguente, rispettoso dello spirito della normativa contrattuale. L'ente deve preliminarmente determinare l'ammontare del fondo per finanziare la retribuzione di posizione e di risultato secondo i criteri stabiliti dagli articoli 26 e 28 del CCNL vigente (del 23 dicembre 1999).

Individuate così le risorse da destinare alla retribuzione di posizione e stabilite quelle da destinare in percentuale alla posizione e al risultato nel rispetto dei principi fissati dall'art. 27, dalla retribuzione di posizione deve essere momentaneamente accantonato l'ammontare dell'importo di cui all'indennità di vigilanza per essere successivamente attribuito al o ai dirigenti della polizia municipale sommandolo alla retribuzione di posizione assegnata e determinata secondo le modalità di cui all'art. 27 del CCNL. In sostanza dalla massa individuata ex art. 26 CCNL del 23 dicembre 1999 che comprende anche l'importo dell'indennità di vigilanza, deve essere momentaneamente accantonato quest'ultimo che va sommato

all'importo della retribuzione di posizione determinata per la struttura (settore) della polizia municipale, cosiddetta pesatura delle posizioni dirigenziali. Tale procedura è in piena sintonia con il dettato dell'art. 44 del CCNL recante "Tutela di particolari professionalità" che fa obbligo alle amministrazioni nella determinazione della retribuzione di posizione, di tener conto anche delle specifiche previsioni cui erano connessi i trattamenti particolari richiamati nell'art. 37, comma 1, lettera d), con riferimento alle medesime categorie. In definitiva devono essere preventivamente determinate le pesature di tutti i settori dell'ente e, ad operazione ultimata, al dirigente-comandante del corpo della polizia municipale deve essere sommato, all'importo come sopra determinato, quello relativo all'indennità di vigilanza.

Tutte queste complesse argomentazioni sono state recepite anche nel recente CCNL area dirigenza comparto enti locali del 22 febbraio 2006, ove le parti contraenti nella dichiarazione congiunta n. 6 testualmente hanno pattuito che: «gli enti valorizzano in modo specifico le particolari responsabilità e funzioni di cui alla citata legge 65/1986, così come previsto dall'art. 37 del citato CCNL del 10 aprile 1996».

## **12. La contrattazione decentrata nella Regione Autonoma Friuli Venezia**

Il pubblico impiego, come è noto, è stato privatizzato e ciò comporta l'applicazione delle norme del diritto civile. Quest'ultimo è il diritto della libertà, dell'autonomia delle parti, della libertà delle forme. Tuttavia, questa libertà non significa che si possa arrivare ad un diritto selvaggio, privo di regole, ma significa che all'originario principio di legalità, ancora operativo e vigente, si affianca con maggior valore, maggior peso specifico, il principio dell'efficienza.

Se il politico deve rispondere al mercato elettorale, lo stesso richiede strumenti per gestire il patto con gli elettori: il dirigente diviene strumento per attuare il patto.

Un importante strumento per realizzare il "patto con gli elettori" e raccordare l'intera struttura organizzativa dell'ente è il Contratto Collettivo Decentrato Integrativo.

L'Amministrazione ha il potere-dovere di formulare degli indirizzi per la delegazione trattante di parte pubblica per realizzare i propri programmi.

Nei provvedimenti adottati dagli enti si legge frequentemente che lo scopo che l'Amministrazione intende perseguire è: "la valorizzazione in termini economici del personale impegnato in progetti, in compiti di responsabilità, in attività lavorative, rischiose e disagiate, evitando nel modo più assoluto elargizione di compensi generalizzati".

Si tratta di un mero atto di indirizzo che non incide sul contratto individuale di lavoro e non è oggetto di informativa ai sindacati.

L'amministrazione suggerisce ai propri dirigenti di legare alla capacità, alla meritocrazia, la retribuzione accessoria aggiuntiva, evitando il pagamento di indennità a pioggia.

Tale condotta dell'amministrazione fonda le sue radici nell'art. 40, comma 3, ultimo periodo, del D.Lgs. 165/2001 che dispone che le clausole dei CC.DD.II. difformi dal CCNL sono nulle e non possono essere applicate.

Questo principio trova puntuale riscontro nell'art. 4, comma 5, CCNL del 01 aprile 1999.

L'art. 37, comma 4, del nuovo CCNL del 2004 dispone testualmente: «non è consentita la attribuzione generalizzata per produttività sulla base di automatismi comunque denominati».

I compensi, destinati ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, devono essere corrisposti ai lavoratori interessati soltanto a conclusione del periodico processo di valutazione delle prestazioni e dei risultati nonché in base al livello di conseguimento degli obiettivi predefiniti nel PEG o negli analoghi strumenti di programmazione degli enti.

Solo dopo la valutazione del nucleo di valutazione è possibile erogare compensi aggiuntivi alla retribuzione di base.

Le norme dei contratti collettivi producono effetti solo per il periodo di tempo a cui fa riferimento la stipulazione e non possono avere valenza per fasi temporali successive rispetto a quelle previste.

L'efficacia dei contratti collettivi è, quindi, limitata all'arco temporale in relazione a cui sono stati stipulati.

La precisa individuazione di tale fase temporale diventa, pertanto, elemento fondamentale per la corretta applicazione delle disposizioni contrattuali.

L'attuale disciplina legislativa rimette alla stessa contrattazione collettiva la determinazione della durata dei contratti collettivi nazionali ed integrativi del pubblico impiego.

Per i contratti collettivi nazionali la durata è distinta per le disposizioni a carattere normativo e per quelle a carattere economico, di norma di durata più breve.

La differenza è motivata, evidentemente, dal fatto che la parte economica è valutata come necessitante di aggiornamenti più frequenti per adeguarsi al progressivo costo della vita.

Per i contratti collettivi decentrati integrativi è stabilito un periodo di tempo quadriennale (art. 5, comma 1, CCNL 1 aprile 1999, come confermato dall'art. 4 del nuovo contratto del 16 ottobre 2003, operativo dal 23 gennaio 2004), fatte salve le materie che, per loro natura, richiedano tempi diversi o verifiche periodiche.

Allo scopo di non determinare periodi di vacanza, questi ultimi accordi conservano la loro efficacia fino alla stipulazione dei successivi contratti collettivi decentrati integrativi (art. 5, comma 4, del CCNL 1 aprile 1999, come confermato dall'art. 4 del nuovo contratto del 16 ottobre 2003, operativo dal 23 gennaio 2004).

Alla scadenza, il contratto viene rinnovato in modo tacito, qualora una delle parti non ne abbia dato disdetta con lettera raccomandata A/R, almeno tre mesi prima, trattasi di procedura analoga a quella prevista per la stipulazione dei contratti collettivi nazionali.

L'ipotesi della "vacanza contrattuale" si verifica quando, dopo la formalizzazione della disdetta, alla scadenza del contratto non viene definita una nuova intesa.

Al fine di evitare che da tale situazione possano derivare danni per i dipendenti, se il periodo di vacanza contrattuale si protrae oltre tre mesi dalla data di scadenza ovvero, se successiva, dalla data di presentazione delle piattaforme, è prevista la corresponsione di un'apposita indennità, secondo le scadenze previste dall'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993 (art. 2, comma 6, CCNL del 01 aprile 1999).



L'art. 5, comma 1, del CCNL del 01 aprile 1999 dispone che l'utilizzo delle risorse è determinato in sede di CCDI con cadenza annuale. Tale disposizione è stata confermata dall'art. 4 del nuovo contratto del 2004. In quest'ultimo contratto collettivo nazionale viene precisato che le modalità di utilizzo delle risorse sono determinate in sede di contrattazione decentrata integrativa con cadenza annuale.

La logica che sottintende il contratto collettivo nazionale è quella di consentire anno per anno, senza necessità di stipulare un nuovo contratto, in che modo utilizzare le risorse economiche.

La scelta di utilizzo delle risorse deve essere oggetto di intesa tra le parti contraenti.

La durata economica del contratto decentrato ha cadenza annuale come viene espressamente indicato nell'art. 40, comma 3, del D.Lgs. 165/2001 e, come ripetutamente ribadito, nel CCNL.

Il citato art. 40 dispone che «le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale».

L'accordo economico ha, pertanto, un'efficacia annuale ed ogni anno va rifinanziato e rinegoziato, salvo un diverso accordo pluriennale.

Oltre alla decadenza annuale dell'accordo economico, va ribadito l'altro aspetto rilevante ai fini della necessaria e doverosa indicazione ai dirigenti circa le indennità fisse mensili.

La condotta delle amministrazioni deve consentire di preservare il fondo disponibile per le indennità previste dal CCNL per metterle a disposizione integralmente della contrattazione allo scopo di impedire indebite elargizioni, ciò per evitare la depauperazione delle somme, impedendo che si produca un danno irreversibile per tutti i lavoratori.

I sindacati possono anche decidere di fare un'attività ostruzionistica e non sedersi al tavolo con l'Amministrazione. Le scelte strategiche del sindacato sono patrimonio proprio di chi è titolare di posizioni soggettive sindacali.

In ogni caso, qualunque possa essere la scelta su quale livello condurre la battaglia sindacale, le clausole del contratto integrativo decentrato che sono in contrasto con la legge o con i CCNL sono nulle e "non possono essere applicate". Allo stato manca la possibilità di stipulare Contratti Collettivi di lavoro a livello regionale.

In questa direzione si sta organizzando lo Stato centrale ma, si ripete, tale circostanza a tutt'oggi ancora non è praticabile.

La Regione Friuli Venezia Giulia ai sensi dell'art. 23 della legge regionale 9 marzo 1988 n. 10 può tracciare dei percorsi comuni tra i vari enti locali al fine di avere unità di intenti e modus operandi standardizzati a livello di polizia municipale.

La dotazione organica, i profili professionali e lo stato giuridico del personale della polizia municipale nella Regione Friuli Venezia Giulia sono disciplinati dai regolamenti comunali i quali, a loro volta, tengono conto della contrattazione nazionale secondo il disposto dell'art. 8, comma 3, della legge regionale 62/1988.

Di fronte alla vertiginosa evoluzione normativa nazionale, contrattuale e locale è lecito chiedersi quali siano gli spazi di cui il datore di lavoro pubblico dispone per utilizzare il personale della polizia municipale. Nel caso degli enti locali occorre principalmente fare riferimento all'articolo 3 del CCNL

31 marzo 1999, ai sensi del quale tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili. Dal tenore della norma sopra riportata e del disposto contenuto nell'articolo 52 del D.Lgs. 165/2001, se ne deduce che il concetto di equivalenza delle mansioni sia rinviato alla contrattazione collettiva e non al libero apprezzamento dell'amministrazione di appartenenza. Alla luce di questa interpretazione sarebbe lecita qualunque espressione dello "ius variandi" laterale tutte le volte che vengano conferite mansioni che richiedano professionalità dello stesso valore della posizione precedentemente ricoperta. Tale regola generale non può trovare applicazione nei casi in cui esista un regime normativo speciale per una determinata categoria come nel caso della polizia municipale. In tema di ius variandi del datore di lavoro il divieto di variazioni in peius opera quando al lavoratore, pur restando inalterata la sua collocazione nell'organizzazione gerarchica dell'impresa e la sua retribuzione, siano assegnate di fatto mansioni sostanzialmente inferiori sicché, nell'indagine circa tale equivalenza, non è sufficiente il riferimento in astratto all'inquadramento formale ma è necessario che le nuove mansioni siano aderenti alla specifica competenza del dipendente, salvaguardandone il livello professionale acquisito e garantendo lo svolgimento e l'accrescimento delle sue capacità professionali, con le conseguenti prospettive di miglioramento professionale (Cass. Sez. Lav. Sent. 16 aprile 2003 n. 6030; Cass. Sez. Lav. Sent. 12 novembre 2002 n. 15868; Tribunale di Ascoli Piceno, sentenza 11 dicembre 2001 n. 837; Cass. Sez. Lav. sentenza 18 ottobre 1999 n. 11727). Sul punto è intervenuto il nuovo C.C.N.L. del 16 ottobre 2003 che al capo III disciplina l'area di vigilanza e della polizia locale. Analogamente il nuovo C.C.N.L. per la dirigenza del 22 febbraio 2006 riconosce l'indennità di vigilanza alla dirigenza, ed al comandante, della polizia locale. L'attuale quadro normativo riserva un quadro di assoluto riconoscimento delle prerogative della polizia municipale (in tal senso Consiglio di Stato, sentenza 616/2006 e TAR Emilia-Romagna, Bologna, sentenza 500/2006). L'evoluzione futura della normativa non può che essere quella già tracciata dalla giurisprudenza e cioè di un'assoluta autonomia della polizia locale dal potere politico posta alle dirette dipendenze del capo dell'amministrazione locale nel pieno rispetto delle prerogative di rango costituzionale.

La Regione Friuli Venezia Giulia, all'art. 5, punto 13, del proprio Statuto speciale ha visto riconosciuta la propria potestà legislativa in tema di polizia locale, urbana e rurale.

In attuazione di tale norma, l'art. 8, comma 3, della legge regionale 62/1988, dispone che: "la dotazione organica, i profili professionali e lo stato giuridico del personale sono disciplinati dai regolamenti comunali i quali, a loro volta, tengono conto della contrattazione nazionale per gli enti locali"; quest'ultima è norma speciale perché afferente espressamente alla polizia locale e, in quanto tale, prevale, ai sensi dell'art. 14 delle Disposizioni Preliminari al Codice Civile, sulla più recente normativa regionale di cui all'art. 127, comma 4, della legge regionale 9 novembre 1998 n.13 secondo cui "l'ordinamento del personale degli enti locali è disciplinato, analogamente a quello del personale della Regione, dalla legge regionale e dai contratti collettivi regionali nel rispetto dei principi generali del rapporto di pubblico impiego". In Italia, allo stato, ancora non è possibile disciplinare i rapporti di lavoro secondo una normativa regionale. Tuttavia, in Friuli Venezia Giulia la contrattazione regionale è praticabile per tutto il comparto del pubblico impiego fatta eccezione, però, per la polizia municipale per la quale, come detto, va applicata la normativa "speciale" di settore e quindi solo il contratto collettivo nazionale di lavoro. Allo stato, si ribadisce, non è possibile stipulare contratti regionali per il personale della polizia municipale.

### 13. Strumenti operativi e di autotutela per il personale della polizia municipale

Nel riassetto della polizia municipale, apportato dalla legge quadro 65/1986, assume particolare rilevanza il D.M. 145 del 4 marzo 1987. Questo Regolamento deriva dall'art. 5 della predetta legge 65/1986 e, quindi, ha fini specifici di dettare le norme di carattere generale contenenti i casi e le modalità del porto, dell'uso e della detenzione dell'armamento da parte del personale della polizia municipale al quale è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza.

Prima dell'entrata in vigore del regolamento de quo il personale della polizia municipale era dotato di armamento in base al disposto dell'art. 73 del Regolamento del TULPS, R. D. 6 maggio 1940 n. 635. Di conseguenza molti erano i comuni che, sprovvisti di apposita normativa locale, non dotarono il personale dipendente di arma d'ordinanza.

Ora il Regolamento di cui al D.M. 145/1987, all'art. 1, stabilisce il principio che l'armamento in dotazione agli addetti al servizio di polizia municipale è proporzionato ed adeguato alle esigenze di difesa personale in relazione al tipo di servizio prestato ed individuato nel successivo articolo, tramite ulteriore regolamento da emanarsi in sede locale.

Desti perplessità la dizione: "... alle esigenze di difesa personale ..." quasi a lasciare intendere che l'agente di polizia municipale, pur rivestendo ope legis la qualità di agente di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, ha la "possibilità/necessità/opportunità" di usare l'arma in dotazione a fini esclusivi di difesa personale. La predetta dizione deve comunque essere letta nel contesto generale della frase, certamente male articolata, ma rinviante ai regolamenti locali di cui all'art. 2 dello stesso D.M., significando che l'unica interpretazione plausibile e quella di una puntuale previsione di un vero e proprio armamento "adeguato e proporzionato", ai fini dell'espletamento dei servizi di polizia municipale. Viene in pratica sancito dal D.M. 145/1987 il principio che la polizia municipale è un'organizzazione potenzialmente armata.

La determinazione dei servizi per i quali il personale della polizia municipale porterà le armi di dotazione, dovrà comunque essere effettuata con regolamento da parte delle singole amministrazioni comunali, le quali adegueranno tali disposizioni ai dettati legislativi primari ed alle esigenze locali.

Per quanto riguarda la tenuta e custodia delle armi, il capo III del D.M. 145/1987 disciplina in maniera puntuale l'istituzione, le caratteristiche ed il funzionamento delle armerie presso i comandi e servizi di polizia municipale, i compiti dell'assegnatario e del consegnatario dell'armamento nonché i controlli e la sorveglianza.

Infine dagli articoli 18 e seguenti viene disciplinato l'addestramento periodico all'uso delle armi in dotazione che ha come fonte la legge 28 maggio 1981, n. 286.

Agli effetti della legge penale, per armi si intendono:

1. quelle da sparo e tutte le altre la cui destinazione naturale è l'offesa della persona;
2. tutti gli strumenti atti ad offendere, dei quali è dalla legge vietato il porto in modo assoluto, ovvero senza giustificato motivo.

Le armi indicate nel n. 1 vengono tradizionalmente denominate dalla dottrina come "proprie", quelle di cui al n. 2 come "improprie".

La distinzione trova riscontro nel TULPS che all'art. 30, norma di apertura del Capo IV, Titolo I, rubricato appunto "Delle armi", definisce armi proprie pressoché testualmente quelle di cui al citato n. 1 dell'art. 585 c.p.

Il "mezzo di coazione fisica", proprio per definizione costringe a fare qualcosa, e dunque astrattamente "offende" chi ne subisce l'utilizzo: come può individuarsi, ammesso che vi sia, un ambito autonomo di operatività della relativa mozione?

Un bastone, ad esempio, è sicuramente un'arma impropria nell'accezione di cui ci stiamo occupando, nel senso che potrebbe esserne o non esserne, a seconda delle circostanze, giustificato il porto; ma di certo non può non essere anche un "mezzo di coazione fisica" se utilizzato per vincere una violenza o una resistenza. È la funzione in concreto che parrebbe fare la differenza, nel senso che ciò che per il comune cittadino può essere arma impropria, per il pubblico ufficiale diventa mezzo di coazione fisica il cui utilizzo è scriminato o meno a seconda se sia stato rispettato il ristretto ambito di operatività della scriminante.

L'utilizzo di un mezzo di coazione fisica, purché avvenga nei limiti di operatività della scriminante di cui all'art. 53 c.p., esclude il reato a prescindere dal titolo legittimante il possesso del mezzo stesso e addirittura in assenza di esso. Quanto sopra, a meno di non voler interpretare la dizione pubblici ufficiali che possono fruire della scriminante in esame in senso così restrittivo da ricomprendervi solo quelli che hanno un'arma in dotazione e limitatamente a quell'arma. Problema ben diverso è la valutazione della legittimità della relativa dotazione considerata per così dire di per se stessa.

Tra i mezzi di coazione cosiddetti passivi, si inseriscono le manette. Le manette, ovviamente, non sono armi, ma dispositivi per immobilizzare la persona e tradurla da un luogo ad un altro, quindi rientrano a pieno titolo nel concetto di mezzo di coazione fisica, dimostrando che la relativa casistica non si sovrappone in toto a quella delle armi, ancorché improprie.

Non si tratta cioè di strumento atto ad offendere, a meno di non voler intendere l'offesa come sinonimo della coazione di per sé.

Anche in questo caso, mentre per le forze di Polizia in senso stretto esistono spesso norme specifiche ordinamentali che ne prevedono la dotazione, per polizia municipale ciò non avviene altrettanto automaticamente. In genere, hanno provveduto in tal senso le leggi regionali, ma quanto sopra non vale per tutte le regioni d'Italia.

A mero titolo di esempio si ricordi che il Regolamento Generale per l'Arma dei Carabinieri approvato con R.D.L. 24 dicembre 1911 contempla l'uso dei ferri di sicurezza, anche in considerazione del fatto che, per compito istituzionale, i Carabinieri erano preposti alla traduzione dei detenuti.

La legge quadro 65/1986, si occupa della dotazione della stessa, nella quale possono rientrare le manette, in due norme distinte:

- art. 5, comma 5, laddove si demanda ad apposito regolamento ministeriale l'individuazione delle modalità e dei casi di utilizzo delle armi per gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza (regolamento poi emanato con D.M. 4 marzo 1987, n. 145);

- art. 6, comma 2, n. 4 e 5, laddove demanda alle Regioni l'individuazione, rispettivamente, delle caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado e dei mezzi e strumenti operativi in dotazione che non siano armi ("..fatto salvo quanto stabilito dal comma 5 del presente art. 5").

Vedremo come nel quadro di riferimento originariamente tracciato da queste due norme si possano inserire anche tutti i dibattiti e le polemiche in materia di sfollagente, spray difensivi, ecc.

Oggi il quadro si complica e si arricchisce in conseguenza dell'avvenuta riforma del Titolo V della Costituzione e della riconduzione dell'espressione "polizia amministrativa locale" nell'ambito delle materie di esclusiva competenza regionale. Senza volersi addentrare in dissertazioni che meriterebbero un'autonoma ed approfondita relazione a parte, basti qui ricordare che le manette, rientrano sicuramente tra la strumentazione della polizia municipale, possono essere oggetto di disciplina nella legge regionale, vuoi emanata in precedenza ed in attuazione della legge 65/1986, vuoi emanata oggi quale espressione della neo riconosciuta potestà normativa regionale stessa. Ma quand'anche un corpo se ne dotasse autonomamente, purché l'utilizzo resti limitato all'ambito di legittimità che si va ora a delineare, nessuna obiezione di alcun genere potrebbe essere mossa ai relativi agenti operanti.

Legittimità della dotazione, da un lato, e legittimità dell'utilizzo, dall'altro, costituiscono infatti due risvolti non necessariamente sovrappoventisi della stessa medaglia.

L'utilizzo delle manette, dunque, trova la sua disciplina generale in una norma dello Stato per la verità poco conosciuta ma di importanza fondamentale, in quanto si applica sicuramente a tutti coloro che effettuino un accompagnamento coattivo lato sensu inteso: art. 42-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'Ordinamento penitenziario, inserito dalla legge 12 dicembre 1992, n. 492. La norma prevede come obbligatorio l'uso delle manette ai polsi nelle "traduzioni individuali" quando "lo richiedono la pericolosità del soggetto o il pericolo di fuga o circostanze di ambiente che rendono difficile la traduzione"(comma 5 della norma in esame).

Sono traduzioni, giusta la definizione contenuta nella stessa norma, "tutte le attività di accompagnamento coattivo, da un luogo ad un altro, di soggetti detenuti, internati, fermati, arrestati o comunque in condizione di restrizione della libertà personale".

Al di fuori delle motivazioni che inducono ad ammanettare una persona nell'attuazione di quella che viene denominata "traduzione individuale", "..l'uso delle manette ai polsi o di qualsiasi altro mezzo di coercizione fisica è vietato".

Occorre dunque che sia in corso di esecuzione un'operazione di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza riconducibile alla dizione di "fermo" o di "arresto" perché possa legittimamente farsi uso della manette in dotazione. Tra l'altro, anche a voler circoscrivere i relativi termini "fermo" e "arresto", per il contesto normativo in cui risultano inseriti - id est, come già detto, la disciplina dell'Ordinamento penitenziario- ad un ambito limitato all'arresto e al fermo di indiziato di reità, resta la clausola finale "o comunque in condizione di restrizione della libertà personale" che non può non includere qualsiasi tipo di attività coercitiva della libertà personale, purché legittima, nel senso di consentita dal diritto positivo ed effettuata in conformità allo stesso. E anche se il concetto di "traduzioni" nell'Ordinamento penitenziario non poteva che riferirsi agli spostamenti di soggetti già in stato di arresto o di fermo, è ovvio che è spostamento da un luogo all'altro anche l'accompagnamento coattivo dell'indagato arrestato dal luogo di arresto, che può coincidere, per i noti presupposti della flagranza, con il locus commissi delicti, al luogo dove l'arrestato verrà tenuto a disposizione dell'autorità giudiziaria in attesa del successivo procedimento penale. Se l'agente operante utilizza le manette con le modalità di cui sopra e

per così dire “coperto” da provvedimento che ne preveda la dotazione per il corpo di appartenenza, l'eventuale evento lesivo cagionato al soggetto passivo dell'intervento sarà scriminato, ancora una volta, o genericamente con l'art. 50, ovvero con l'art. 53, laddove la motivazione del relativo utilizzo trovi fondamento nella reazione dello stesso e quindi nei presupposti legittimanti l'operatività della scriminante de qua. Ma anche se le manette non fossero previste tra gli strumenti in dotazione, e tuttavia il corpo ne fosse dotato, a parte eventuale rilievo disciplinare a carico di chi ha provveduto a forniture in via per così dire autonoma, ammesso che ve ne siano gli estremi, parrebbe comunque restare ferma la legittimità dell'utilizzo ex art. 42-bis della legge 354/1975, sub specie, ancora una volta, di adempimento del dovere o uso legittimo di mezzo di coercizione. Si tratterebbe, cioè, di una sorta di strumento necessario per espletare un'attività di istituto, non potendosi certamente escludere a priori che la polizia municipale debba porre in essere atti di P.G. o P.S.

Dobbiamo ora necessariamente accennare ad un altro argomento estremamente delicato e di interesse per la polizia municipale, argomento che spesso, per i risvolti politici con i quali viene affrontato, finisce per far perdere di vista la sua esatta connotazione per così dire tecnico-giuridica. Abbiamo già detto quali sono i riferimenti normativi da tenere presenti per stabilire quale natura debba avere il provvedimento che disciplina la dotazione della polizia municipale: se si fa ancora riferimento alla legge quadro - e così deve essere almeno nelle more dei nuovi provvedimenti regionali, gli articoli 5 e 6, entrambi semplici norme di rinvio; se invece ci sono già leggi regionali emanate successivamente alla modifica del Titolo V, il raccordo dovrà essere tra queste ultime e la normativa statale sulle armi, che peraltro per la polizia municipale continua a trovare ancora oggi il suo fondamento nella legge quadro stessa.

L'art. 5 della legge 65/1986, infatti, rinviava allo Stato la disciplina delle armi; l'art. 6, invece, demandava alla legge regionale la regolamentazione della dotazione di strumenti operativi. Dato per scontato che oggi la legittimazione a disciplinare gli strumenti in dotazione alla polizia locale trovi il suo fondamento nel nuovo assetto costituzionale, anziché nella legge quadro, il problema resta, ora come allora, quello di distinguere tra ciò che è arma, e come tale continua ad essere oggetto di disciplina statale, e ciò che invece arma non è, e quindi può essere oggetto di disciplina regionale. Quello che tuttavia, ad avviso di chi scrive, rischia di ingenerare soltanto confusione, è il voler creare dei distinguo terminologici che non trovano rispondenza nella sostanza. L'utilizzo, ad esempio, del termine “mazzetta di segnalazione”, anziché “sfollagente”, descrivendo poi uno strumento in tutto simile a quello in dotazione alla Polizia di Stato, supera solo in maniera formale la problematica, lasciandone inalterata la sostanza. Ma proviamo a cercare di stabilire, alla luce di quanto ci siamo già detti, se lo sfollagente, comunque lo si voglia denominare, sia classificabile come arma o no, ed in caso affermativo quale debba esserne la relativa disciplina. Abbiamo già detto come dal variegato quadro normativo di riferimento in materia di armi, l'unica disposizione che parrebbe ostativa ad una immediata risposta negativa al quesito è l'art. 4 della legge 110/1975. La norma, infatti, menziona espressamente lo sfollagente tra quegli strumenti atti ad offendere per i quali vige il divieto di porto assoluto fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa. Nello specifico, cioè, le mazze ferrate e gli sfollagente vengono considerati al pari delle armi e forse ancor peggio delle stesse, nel senso che il relativo porto secondo la disciplina di cui all'art. 42 del TULPS non è mai consentito. Quanto sopra per l'evidente ragione che la natura preventiva della relativa fattispecie non vuole legittimarne mai la detenzione all'esterno dell'abitazione da parte di un privato cittadino, non essendo comprensibile in nessuna circostanza un utilizzo di tipo non aggressivo.

La realtà, quindi, è che si è cercato di individuare un provvedimento legittimante la dotazione che si sostituisca alla licenza di porto, di per sé inesistente, e che superi il divieto assoluto contenuto nell'art. 4 più volte citato. E allora si comprende quella sorta di impasse interpretativo nel quale ci si è venuti a trovare, nel senso che continuando a definirlo "arma", è ovvio che la relativa disciplina avrebbe e deve ancora essere contenuta nella norma statale ed in particolare, ancora oggi, nel D.M. 145/1987. L'utilizzo di una diversa terminologia definitoria, non può certo risolvere automaticamente il problema, perché sfrutterebbe, se così si può dire, l'ambito di apertura rinvenibile nel comma 2 del medesimo art. 4, codificando il "giustificato motivo" del porto di ciò che resta comunque strumento atto ad offendere nel provvedimento che lo prevede. Viceversa, assume grande interesse la sentenza del TAR della Lombardia 701 del 12 giugno 2001. La sentenza dà una condivisibile lettura dell'art. 4 del citato D.M., contenente, come è noto, indicazioni sulle armi da sparo di cui dotare la polizia municipale, ma non sulle altre eventuali di cui il comune, avvalendosi della propria potestà regolamentare, intenda munire i propri operatori. La pronuncia, per quanto consta, prima nel suo genere, argomenta il riconoscimento dell'autonoma potestà regolamentare dei comuni anche sulla base dei principi di autonomia ed autogoverno a cui è informata la legge 127/1997 (cosiddetta legge "Bassanini-bis") che, in particolare al comma 134 dell'art. 17, nel riconoscere in capo all'amministrazione comunale un ambito di valutazione discrezionale desumibile dall'inciso che subordina l'armamento del corpo alla "...previa deliberazione del consiglio comunale", riconduce a suddetta autonomia anche la scelta di dotare il corpo di armi ulteriori rispetto a quelle da fuoco.

Quanto sopra resta fermo e valido ancor oggi con modifica del Titolo V della Costituzione, perché è evidente che tutto quanto è astrattamente riconducibile alla materia "armi" non può che rientrare nelle competenze statali, e dunque nel D.M. 145/1987 che lascia spazio agli eventuali regolamenti comunali sulla materia.

Un'altra materia che sta diventando sempre più di attualità per la polizia municipale è quella degli spray cosiddetti antiaggressione il cui utilizzo è spesso assunto agli onori della cronaca recente, vuoi perché fa notizia di per sé il fatto che un corpo di polizia municipale decida di dotarsene, vuoi perché l'utilizzo non sempre ha sortito gli effetti desiderati. Lo spray in questione, già da anni in dotazione, ad esempio, alla polizia britannica, deriva il nome "capsicum" dal fatto che vaporizza una sostanza derivata dal peperoncino di cayenna il cui principio attivo è l'oleoresina *psicum*. A contatto con le mucose dell'apparato respiratorio e visivo ne causa l'infiammazione ed il gonfiore, provocando la chiusura involontaria ed incontrollabile degli occhi. Anche a questo proposito riveste grande interesse la sentenza del TAR Lombardia più volte citata, in quanto il regolamento comunale oggetto dell'impugnativa prevedeva anche la dotazione del corpo di polizia locale di Cremona con suddetti spray. Nel caso di specie, trattandosi di strumento definito di auto-soccorso che non ha attitudine a recare offesa alla persona, come tale riconosciuto anche dal Ministero dell'interno con risoluzione del 14 aprile 1997, tra l'altro, neppure si sarebbe posto il problema di una regolamentazione nazionale in quanto anche in base alla legge quadro si tratterebbe di uno strumento in dotazione che come tale può essere disciplinato dalla legge regionale, in questo caso del tutto legittimamente e a prescindere dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

D'altro canto, quanto sopra pare confermato anche dalla prima giurisprudenza penale formatasi sul punto: la Cassazione ha infatti di recente affermato che lo spray che nel caso di specie era denominato "Terminator Personal Defense", in quanto contenente liquido e non gas, non rientra tra le armi e pertanto il relativo porto non è punito. In effetti, a ben guardare, sia l'art. 585, comma 3, del c.p., sia l'art. 30 del TULPS parlano esclusivamente di gas asfissianti o accecanti! È ovvio quindi che un even-

tuale utilizzo al di fuori e al di là dei canoni dell'art. 53 del c.p. potrà trovare il suo fondamento nella più generica scriminante di cui all'art. 52 del c.p. e che anche in questo caso ciò che è veramente importante è operare in presenza degli estremi di suddette cause di giustificazione.

Cercare di mettere ordine nella materia delle armi è di per sé estremamente difficile. Cercare di mettere ordine nella materia dell'armamento della polizia municipale, è ancor più difficile, se si tiene conto che si intersecano problematiche giuridiche di due livelli - normativa sulle armi e normativa sulla polizia locale - delle quali quest'ultima, come è noto, troppo spesso risulta permeata da istanze politiche che rischiano di far perdere di vista l'aspetto di stretto diritto di ogni problematica. Sul tema "dell'autotutela per il personale di polizia locale" va affrontato, non da ultimo, tutto il discorso relativo alla sicurezza sui luoghi di lavoro di cui al D.Lgs. 626/1994 e successive modificazioni ed integrazioni. In questo senso vanno affrontati gli aspetti della qualità della divisa, della visibilità dell'operatore sulla strada, della tutela del lavoratore in quanto persona. Si tratta di temi di ampio respiro che da soli richiederebbero apposita trattazione. Alcuni di questi argomenti possono essere trattati in tema di regolamenti attuativi della legge regionale.

La recentissima legge della Regione Toscana n. 12 del 3 aprile 2006, all'art. 12, regola gli strumenti di autotutela di cui possono avvalersi gli operatori di polizia locale, individuando in regolamenti comunali e provinciali le fonti idonee a prevedere la dotazione non solo di armi per la difesa personale (in conformità a quanto disciplinato dalla normativa statale vigente), ma anche, di "presidi tattici difensivi, diversi dalle armi, ai fini di prevenzione e protezione dai rischi professionali per la tutela dell'incolumità personale". Quanto alla concreta individuazione dei presidi difensivi suddetti nonché alla disciplina generale delle loro modalità di impiego e assegnazione con previsione di specifico addestramento al loro uso, si rimanda alla approvazione di apposito regolamento regionale che detti una disciplina uniforme in tutto il territorio.

In maniera conforme disponeva già la legge della Regione Lombardia 4/2003 che, all'art. 18, specificava come dispositivi di tutela dell'incolumità personale (ulteriori rispetto alle armi per la difesa personale), potessero essere, ad esempio, "lo spray irritante privo di effetti lesivi permanenti e il bastone estensibile". La normativa da ultimo citata, da un lato, demandava al comandante del corpo o al responsabile del servizio di polizia locale l'addestramento e la successiva assegnazione in uso, nonché le modalità di impiego dei dispositivi suddetti, mentre, dall'altro, stabiliva che l'assegnazione dei dispositivi di cui trattasi fosse espressamente prevista dal regolamento del corpo o del servizio di polizia locale.

La maggior parte delle normative regionali non individuano in maniera analitica gli strumenti di autotutela di cui possono dotarsi gli operatori di polizia locale, limitandosi a fare un generico rinvio a regolamenti regionali quanto alla individuazione dei tipi e delle caratteristiche degli strumenti di autotutela nonché dei criteri generali per l'assegnazione, ferma restando, d'altra parte, la piena potestà regolamentare degli enti locali in ordine all'eventuale adozione dei predetti strumenti e agli specifici criteri per l'assegnazione. (ad esempio, legge Regione Lazio 1/2005; legge Provincia di Trento 8/2005; legge Regione Valle d'Aosta 11/2005).



## Le aspettative degli operatori di polizia locale nell'ottica del miglioramento del servizio

**Sergio ABBATE**\*

Il mio intervento verte sul tema delle aspettative degli operatori di polizia locale nell'ottica del miglioramento del servizio e, vorrei chiarirlo anche agli amministratori, non sono di natura corporativa ma sono finalizzate a garantire un servizio migliore ai cittadini: in questo senso stiamo già operando, pur essendo sforniti di adeguati strumenti legislativi.

Un primo aspetto da portare all'attenzione di tutti è l'auspicio che la nuova legge sulla polizia locale porti con sé cambiamenti significativi: non come la legge regionale 62 del 1988 che, a mio avviso, è risultata assolutamente inutile, al punto tale che per operare basta la legge quadro nazionale.

Ora sembra che i tempi siano maturi per portare dei cambiamenti legislativi importanti, così come mi pare abbia illustrato il professor Mezzetti.

Vedo tra gli intervenuti i rappresentanti della polizia provinciale che saluto cordialmente e a tal proposito mi viene da precisare che nel testo di legge siano disciplinate sia la polizia municipale che quella provinciale, ognuna con le proprie competenze, e non come si rinviene in altre leggi regionali, che fanno un richiamo indistinto alle forze di polizia locale.

Mi dispiace che non siano presenti, quali relatori, il dottor Cristalli per la Regione Lombardia e il dottor Zanetti, assenti per malattia, il cui contributo sarebbe stato particolarmente apprezzato potendo portare l'esperienza di due regioni che hanno recentemente legiferato in questa materia.

Fatti salvi i tre livelli di competenze - la Regione, con potestà legislativa e coordinamento strategico, i comuni e le province, titolari delle funzioni di polizia locale e, quindi, con autonomia organizzativa dei corpi e servizi -, preferirei parlare solo di corpi di polizia municipale e provinciale, a cui spetta l'operatività gestionale sul territorio.

Illustro ora i temi che ritengo importante vadano sviluppati nella nuova legge:

- Scuola di polizia municipale. Non mi riferisco, con questo ad una sede regionale delle attività formative, ma al concetto generale di formazione permanente per gli operatori di polizia locale, obbligatoria per accedere a tutti i ruoli, sia per gli operatori di polizia municipale che di polizia provinciale, con un'uniformità di percorso formativo per gli addetti.

---

\* Comandante del Corpo di polizia municipale di Trieste.

- Requisiti per l'accesso ai ruoli di polizia locale. Anche in questo caso ritengo necessario sottolineare che gli accessi ai ruoli di polizia locale devono essere fondati su prove e valutazioni psico-fisico attitudinali obbligatorie per questo tipo di professionalità e, con gli stessi criteri, per le progressioni di carriera.

Ho sentito con piacere il sindaco del comune di Codroipo accennare al fatto che tuttora vengono esercitate innumerevoli funzioni non ben chiarite e disciplinate; ecco l'occasione per ufficializzare tutte quelle mansioni che vengono svolte dalla polizia locale, anche per avere un riconoscimento di pari dignità con le altre forze di polizia.

La Regione può legiferare e regolamentare tale materia e, quindi, a livello regionale si può puntare al riconoscimento della specificità del ruolo della polizia municipale all'interno degli enti locali, pur rimanendo gli operatori di polizia dei dipendenti comunali. (Faccio un esempio concreto al monte ore massimo di straordinario annuale, da attribuire diversamente dagli altri dipendenti – 180 ore -, in virtù di specifiche esigenze).

Mi scuso se sarò molto schematico nell'elencare alcune delle richieste degli operatori di polizia locale, ma mi pare necessario essere chiari e pragmatici in questa occasione di confronto:

- il riconoscimento della festa del Santo Patrono è considerata come occasione importante, da prevedere nella predisponenda legge, così come è avvenuto, ad esempio, nella Regione Piemonte;
- per quanto riguarda gli strumenti di autodifesa, la Regione può legiferare, non trattandosi di armamenti, la cui competenza è statale; sarà in seguito il consiglio comunale a regolamentarne l'uso solo in caso di specifici servizi;
- altro argomento è la richiesta di esonero dal pagamento delle tasse sui veicoli di servizio, dei pedaggi autostradali e delle concessioni radio, così come previsto per la Protezione civile;
- l'installazione di una rete radio unica regionale, così come attuata nella Regione Emilia - Romagna e in Lombardia (in questo caso suddivisa per zone omogenee);
- la predisposizione di un numero unico a tre o quattro cifre per le chiamate (di pronto intervento);
- il divieto di utilizzare il personale della polizia locale per altre mansioni (frequente nei piccoli comuni); a tal proposito la provincia di Trento ha stabilito in legge degli standard minimi di servizio per il cui rispetto è necessario che gli enti locali si associno nella gestione del servizio.

Proprio su questo argomento ribadisco la necessità di imporre degli standard anche nella legge del Friuli Venezia Giulia, al fine di fornire un servizio alla collettività qualitativamente significativo.

Ancora, l'accesso gratuito alle banche dati è un aspetto molto importante da esaminare: ad esempio, attualmente l'accesso alla banca dati della Motorizzazione civile ha un costo per l'amministrazione comunale e ciò non è accettabile.

Altri aspetti che mi permettono di segnalare sono la necessità di una equiparazione con le altre forze di polizia in materia assistenziale, infortunistica, previdenziale e di assistenza legale per gli operatori.

Aggiungo ancora tre punti sull'organizzazione dei corpi - atipicità dei comandanti – autonomia dei corpi e obbligatorietà del servizio (alcuni comuni sono tuttora privi di servizio).

Mi soffermo sul concetto di autonomia del corpo di polizia municipale che potrà essere formato da sette operatori come da legge quadro, oppure da dieci, come sarebbe auspicabile.

Ricordo che il corpo è un'entità autonoma che non può essere collocata alle dipendenze di altra struttura comunale, norma disattesa non solo in Regione ma in gran parte del territorio nazionale.

Osservo inoltre il paradosso di quanto per ora previsto nel collegato alla finanziaria 2007, all'articolo 38, laddove prevede che i comuni, in accordo con il Ministero dell'Interno, tramite le Prefetture, dovrebbe contribuire al finanziamento logistico non della polizia municipale, bensì, delle forze di polizia dello Stato.

Mi pare logico che nel momento in cui il comune diventa ufficiale pagatore della polizia di Stato o dei carabinieri viene messa in discussione l'autonomia della polizia stessa rispetto agli enti locali!

Concludo rivolgendomi all'Assessore Iacop affinché si possa arrivare in breve all'approvazione di una legge regionale che dia una risposta reale alle richieste formulate dagli operatori, al fine di offrire una soluzione adeguata ai bisogni della cittadinanza, e vorrei si ricordasse che gli stessi operatori non solo chiedono soluzioni alle problematiche del settore ma da sempre cercano e propongono soluzioni costruttive.



## La riforma della normativa regionale in materia di polizia locale e sicurezza civica: le azioni di sviluppo

**Laura BARAZZUOL\***

La riforma dell'ordinamento della polizia locale nel contesto regionale nasce dalla consapevolezza che il contesto sociale, politico e istituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia si è profondamente evoluto in questi ultimi decenni e che, pertanto, la normativa adottata nel 1988 risente oggi di una certa inadeguatezza rispetto alle funzioni ed ai compiti che la legge, ma anche la prassi, hanno nel tempo progressivamente assegnato alle polizie locali.

Ci si riferisce, in particolare, alla continua estensione dei campi nei quali la polizia locale esplica la propria attività. Gli operatori di polizia locale, infatti, non si occupano ormai solo di polizia stradale o di vigilanza ambientale, ma la loro attività si è estesa a tutti i settori in cui si svolge la vita sociale. Questo significa che la rivisitazione della normativa sulla polizia locale deve tener conto del peculiare ancoraggio che caratterizza la polizia municipale rispetto al territorio di esercizio delle proprie funzioni e della particolare vocazione dei corpi di tale polizia a fornire un contributo determinante ai fini dell'ordinata e pacifica convivenza sociale.

La collettività si attende, infatti, che le istituzioni pubbliche cooperino in modo sinergico al fine di conseguire, ai vari livelli, migliori condizioni di sicurezza pubblica e, in generale, un miglioramento della qualità della vita.

Ciò richiede, da parte della Regione, una politica di sostegno e di coordinamento delle attività di polizia locale, al fine di assicurare che i relativi compiti siano svolti in modo efficace ed omogeneo e, al tempo stesso, siano sviluppate delle politiche integrate per la sicurezza territoriale.

Si tratta di realizzare, nei limiti della competenza legislativa riconosciuta alla Regione, un moderno e più armonico sistema di organizzazione e gestione della polizia locale, e di definire strumenti operativi integrati che contribuiscano a diffondere una concezione di sicurezza territoriale che sia ampiamente condivisa e partecipata.

A tal fine, il disegno di legge è preordinato a definire i criteri generali dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni di polizia locale da parte dei comuni e delle province, nel rispetto dell'autonomia gestionale ed organizzativa degli enti locali e delle disposizioni risultanti dalla contrattazione collettiva regionale e nazionale.

---

\* Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali - Posizione Organizzativa "Polizia locale e sicurezza civica".

La Regione, infatti, intende esercitare in questo contesto una funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività e dei compiti di polizia locale dei comuni e delle province, finalizzata ad elevare gli standard di efficacia ed efficienza nell'erogazione dei servizi di polizia locale, mediante l'introduzione di strumenti e forme collaborative che ne accrescano la funzionalità. A tal fine si possono sin d'ora delineare alcuni ambiti nei quali l'intervento regionale sia posto a concreto supporto delle autonomie locali: ci si riferisce, ad esempio alla promozione di processi innovativi, alla regolamentazione quanto più omogenea delle attività di polizia locale, (come la disciplina delle divise e dei distintivi del personale di polizia locale); al coordinamento complessivo del sistema, attraverso gli strumenti della "raccomandazione tecnica" ed alla definizione di una modulistica uniforme su tutto il territorio regionale, senza trascurare l'attività di ricerca, raccolta e monitoraggio dei dati relativi all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni di polizia locale.

Inoltre, il disegno di legge di riforma dovrà precisare i compiti e le funzioni della polizia locale, garantire un percorso formativo qualificato per gli operatori e di stimolare gli enti locali ad un processo di gestione associata delle funzioni, attraverso le forme collaborative previste dal vigente ordinamento.

La dimensione delle strutture di polizia locale, la professionalità degli operatori e la creazione di un sistema integrato degli interventi pubblici per la sicurezza urbana costituiscono tre aspetti peculiari nell'evoluzione del ruolo della polizia locale e la struttura portante del nuovo assetto ordinamentale, per la cui attuazione è necessario il costante supporto della Regione e il suo coordinamento.

Il perseguimento di tali obiettivi non può prescindere da un'attenta analisi delle funzioni e delle metodologie organizzative attualmente in uso nei corpi e servizi di polizia locale, la cui conoscenza è andata sedimentandosi nel tempo, tramite il proficuo rapporto collaborativo tra le strutture di polizia locale presenti nella Regione e la Direzione centrale.

Tale preziosa collaborazione consente di raccogliere le sollecitazioni degli operatori sulle principali problematiche che le polizie locali si trovano ad affrontare quotidianamente e costituisce il presupposto non solo per la definizione di un coerente assetto ordinamentale, ma anche per guidarne, in un successivo momento, l'attuazione e, in generale, per produrre miglioramenti ed avanzamenti sul piano della progettualità e dell'efficacia delle azioni.

Per questo motivo è curata dalla nostra Direzione centrale una banca dati relativi alle strutture di polizia locale, che è a disposizione degli utenti sia sul sito intranet-eelfvg.it che, a decorrere dallo scorso mese di agosto, anche sul sito internet della Regione.

Tale banca dati, la cui manutenzione è affidata anche alle singole amministrazioni comunali, è di fondamentale importanza, in quanto consente di avere costantemente aggiornati i dati relativi alle strutture di polizia locale, agli organici e alle forme associative attualmente operanti sul territorio e, così, supporta l'iter legislativo. Infatti, solo disponendo dei dati reali relativi all'ambito di riferimento è possibile delineare quelle che saranno le linee guida di una riforma ordinamentale che sia coerente con la realtà territoriale. A tal fine, in allegato alla presente relazione sono riportati gli esiti del monitoraggio effettuato il 30 settembre 2006 sulla consistenza e l'organizzazione dei corpi e servizi di polizia municipale nella Regione.

Sempre restando sui profili metodologici dell'intervento normativo, occorre ricordare che ai fini della predisposizione del disegno di legge regionale si è ritenuto necessario coinvolgere gli enti locali. Dal mese di maggio 2006, infatti, presso la Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e

autonomie locali, è stato istituito un tavolo tecnico composto da alcuni comandanti dei corpi e responsabili dei servizi di polizia locale della Regione, designati dall'ANCI.

Il tavolo tecnico costituisce uno strumento di lavoro particolarmente utile ai fini del confronto con gli operatori di polizia locale sulle tematiche che confluiranno nel testo di legge e rappresenta un punto di partenza per il consolidamento di un rapporto collaborativo con le amministrazioni locali in questo settore.

Nel predisponendo disegno di legge, infatti, si intende fare emergere le direttrici della politica regionale nell'ambito della polizia locale, rivolte alla definizione degli indirizzi generali dell'organizzazione e dello svolgimento del servizio di polizia locale nei comuni, nelle province e nelle loro forme associative, così come gli indirizzi generali per la realizzazione di quello che deve diventare un sistema permanente di formazione, qualificazione ed aggiornamento degli operatori.

Nel rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali, il ruolo che la Regione si ritaglia in questa materia è di definizione dei principi generali, di coordinamento delle iniziative al fine di assicurare uno svolgimento omogeneo e coordinato delle funzioni in ambito regionale.

Sono queste le azioni da sviluppare nel prossimo futuro, che vedranno la Regione, come già avviene in altre realtà regionali del nostro Paese, svolgere un ruolo di indirizzo e sostegno alle autonomie locali, coerente con l'assetto istituzionale definito dalla Costituzione.

A tal fine il rapporto collaborativo con gli enti locali è improntato all'individuazione di soluzioni normative che consentano di dotare i comuni e le province di strutture operative organizzate secondo criteri di economicità, efficienza e funzionalità, in rapporto ai compiti attualmente svolti dalla polizia locale. In sostanza dovrà essere posta maggiore attenzione alla dimensione e all'organizzazione delle strutture di polizia locale, per evitare che si ripresentino anche nel futuro le problematiche connesse alla scarsa funzionalità degli apparati. Sin d'ora si può delineare quello che dovrebbe essere lo sviluppo delle strutture di polizia locale: ci si riferisce, infatti, ai corpi quali strutture comunale "ideali" ai fini dello svolgimento delle funzioni di polizia locale, sia per articolazione interna che per numero minimo di addetti, in grado di garantire dei livelli ottimali di funzionalità.

Attualmente la normativa regionale prevede che nei comuni, di norma, la dotazione organica del personale di polizia locale sia almeno pari ad una unità ogni mille abitanti: tale previsione, peraltro, risulta non trovare corrispondenza nella maggior parte dei comuni del Friuli Venezia Giulia. In particolare, nella provincia di Trieste tale rapporto non è rispettato in tre comuni su sei, nella provincia di Pordenone in venti comuni su cinquantuno, nella provincia di Gorizia in sei comuni su venticinque e in quella di Udine in 32 comuni su 137. Quindi nella Regione il 44,5 per cento dei comuni dispone di meno di un operatore di polizia locale ogni mille abitanti e, inoltre, dodici dei suddetti comuni non sono nemmeno organizzati per svolgere il servizio di polizia municipale. Nel documento allegato, relativo al monitoraggio dei dati sulla polizia municipale, sono riportati in dettaglio tutti i dati relativi agli organici attuali dei comuni che gestiscono i servizi di polizia municipale sia in forma singola che in associazione: in entrambi i casi la consistenza degli organici non è corrispondente a quella indicata come ottimale dalla normativa vigente.

Pur cercando di interpretare questi dati alla luce delle recenti disposizioni finanziarie che hanno notevolmente limitato la capacità degli enti locali di ampliare le proprie dotazioni organiche, non si può nascondere la problematicità di questa situazione. Sono note, infatti, le difficoltà degli enti locali a

svolgere tutti i compiti e le funzioni che loro vengono attribuite dalla normativa vigente e che spaziano dal commercio all'edilizia, dalla polizia stradale alla tutela ambientale: il disinteresse pubblico per tali settori significa scarsa considerazione della collettività. Di qui la necessità di porvi rimedio, non solo prevedendo in legge (o eventualmente in un regolamento attuativo) che tali rapporti tra operatori e popolazione siano rispettati, ma anche articolazioni dell'orario di servizio, rapportate all'organico, che consentano assicurare la funzionalità del servizio.

D'altro canto, le caratteristiche dei nostri comuni potrebbero anche non consentire agli stessi di dotarsi singolarmente di valide strutture operative adeguate a tali standard: non dimentichiamo, infatti, che oltre il settanta per cento dei comuni del Friuli Venezia Giulia ha una popolazione inferiore a cinquemila abitanti e, di conseguenza, dispone di strutture organizzative sottodimensionate. Di qui l'esigenza di prevedere in legge che il ricorso alle forme associative da parte degli enti locali sia necessario al fine di istituire corpi o servizi di polizia locale adeguati agli standard minimi (ad esempio sette addetti per costituire un corpo di polizia municipale), parallelamente prevedendo adeguate forme di incentivazione. La gestione dei servizi di polizia municipale mediante convenzione fra gli enti locali o altre forme associative dovrebbe, pertanto, rappresentare la modalità di svolgimento ottimale delle funzioni di polizia locale in ambito regionale.

In quest'ottica si inquadra anche la politica regionale di sostegno alle forme associative, che si svilupperà secondo le direttrici già delineate dalla legge regionale n. 1 del 2006, e che potrà, in questo contesto, prevedere ulteriori attività ed incentivi alle amministrazioni locali.

Il disegno di legge regionale riguarderà, inoltre, la disciplina della polizia provinciale. I corpi e servizi di polizia provinciale, infatti, nonostante siano già operativi nelle province di Udine e Trieste, non risultano attualmente disciplinati dalla legge regionale 62/1988. È necessario colmare, pertanto, tale lacuna normativa, al fine di dotare la nostra Regione, al pari delle altre, di una disciplina completa del settore, pur nel rispetto dell'autonomia regolamentare delle province, ma con l'obiettivo di creare un sistema di coordinamento tra le forze di polizia locale.

Nel disegno di legge particolare attenzione dovrà essere prestata agli aspetti relativi alla selezione, formazione e aggiornamento del personale. Venendo incontro a quelle che sono le esigenze degli operatori di polizia locale, la Regione si impegna a disciplinare i criteri generali per l'accesso ai ruoli di polizia locale, nel rispetto della contrattazione collettiva e dell'autonomia organizzativa degli enti locali. È diffusa opinione, infatti, che la complessità e delicatezza dei compiti attribuiti alla polizia locale richiedano una buona preparazione di base, un bagaglio di conoscenze e competenze e un'attitudine psico-fisica al ruolo da svolgere. Sono aspetti che non possono essere considerati singolarmente, in quanto tutti concorrono a delineare la nuova figura professionale dell'operatore di polizia locale, che rappresenta l'istituzione pubblica, si rapporta ai cittadini, promuove la civile convivenza.

Il comune, la provincia e la Regione sono chiamati a contribuire alla definizione di questo ruolo istituzionale, scegliendo modalità di selezione del personale che favoriscano la scelta degli operatori più adatti e preparati (ad esempio mediante le procedure di corso-concorso, anche su base provinciale), e investendo nella formazione, di base e nell'aggiornamento continuo del personale. Queste sono priorità nel disegno riformatore regionale, che richiedono anche forme di incentivo e sostegno alle iniziative locali, affinché non siano interventi sporadici ma acquistino carattere di sistematicità.

Non è sufficiente, infatti, una disposizione normativa o contrattuale a garantire che gli operatori siano formati prima di prendere servizio oppure siano periodicamente aggiornati, ma è necessario che



si diffonda negli amministratori e nel personale una nuova cultura della formazione, cioè la consapevolezza che la formazione contribuisce allo sviluppo di competenze professionali da impiegare quotidianamente nell'esercizio del ruolo operativo.

Pertanto, anche se la nostra Regione non dispone di una struttura formativa propria a servizio degli enti locali, attraverso la collaborazione con l'ANCI, l'Associazione Scuola di Polizia Municipale o altri soggetti formatori, è necessario un impegno in questa direzione, che coinvolga il mondo professionale della polizia locale anche nella ridefinizione (riprogettazione) delle attività formative, per renderle più coerenti con i ruoli svolti dagli operatori.

Non meno importante è la questione relativa alle dotazioni del personale di polizia locale: ci si riferisce alla regolamentazione regionale delle divise e dei mezzi a disposizione degli operatori, la cui rivisitazione è considerata come prioritaria. In questo ambito la Regione intende fare da collettore delle richieste che propanano dagli operatori, al fine di proporre soluzioni operative utili e adeguate al contesto in cui essi si trovano a operare (basti solo pensare alla necessità di adeguare materiali e fogge delle divise o anche alla necessità di fornire una modulistica uniforme a livello regionale; per quanto attiene, invece, alle dotazioni di armi e strumenti aggiuntivi di autotutela, facendo tesoro dell'esperienza maturata nelle altre Regioni, si può ragionevolmente ritenere che un eventuale intervento normativo dovrebbe comunque temperarsi con le disposizioni statali vigenti, nonché con i profili di autonomia organizzativa riconosciuta agli enti locali).

Nel disegno di legge andrebbero inserite, inoltre, delle disposizioni che consentano di supportare gli enti locali nella ricerca di una maggiore efficienza operativa attraverso il potenziamento degli apparati tecnologici, come ad esempio le centrali operative, le dotazioni di auto e sistemi telematici. In questa direzione l'intervento regionale potrebbe supportare la realizzazione di sistemi di collegamento tra i corpi e servizi di polizia locale e la sala operativa della protezione civile, ovvero favorire i collegamenti con le altre centrali operative delle forze di polizia dello Stato, senza tralasciare la possibilità di istituire un numero unico per la polizia locale in tutto l'ambito regionale.

Per raggiungere gli auspicati obiettivi è necessario consolidare i canali di dialogo con il mondo della polizia locale: si ripropone, pertanto, il Comitato tecnico per la polizia locale, organismo consultivo già esistente nell'ordinamento regionale e non più operativo da qualche anno, la cui ricostituzione è ritenuta, invece, molto utile, configurandosi quale strumento di raccordo tra istituzioni e strutture operative.

Quanto agli interventi per garantire la sicurezza urbana e territoriale, è intenzione della Giunta regionale inserire nel disegno di legge anche delle disposizioni che favoriscano lo sviluppo di politiche integrate per la sicurezza sul territorio regionale.

Come noto, infatti, la Regione già da tempo ha rivolto la propria attenzione al problema della "sicurezza urbana", intesa come perseguimento di una migliore qualità della vita sociale.

Tale obiettivo è perseguibile solo con il coinvolgimento diretto di chi amministra le città e, dunque, degli enti locali: infatti, attraverso il fattivo concorso delle amministrazioni locali e, in generale, di tutte le istituzioni pubbliche presenti sul territorio, è possibile realizzare la cosiddetta "sicurezza negoziata".

Ci si riferisce al quel concetto "Safety", ossia di sicurezza urbana di derivazione anglosassone, che attiene alla sfera della prevenzione e della cura del disagio sociale e che tende al costante miglioramento delle condizioni di vivibilità.

Se, infatti, compete allo Stato intervenire in modo preventivo e repressivo per assicurare le condizioni di sicurezza pubblica, cioè di "Security", ovvero di sicurezza intesa come ordine pubblico, si ritiene che spetti principalmente agli enti territoriali cooperare fattivamente, anche in accordo con le forze di Polizia dello Stato, al fine di ridurre e prevenire fenomeni di insicurezza e disagio sociale.

Partendo da questi presupposti, il disegno di legge regionale, facendo tesoro delle esperienze sinora maturate dalla Regione nel settore della assicurazione della comunità civica, dovrebbe proporre delle iniziative che diano sistematicità agli interventi di sostegno alle politiche locali per la sicurezza.

Ci si riferisce, in particolare, agli interventi finanziari a favore degli enti locali per la realizzazione di progetti integrati per la sicurezza, da realizzare sia in forma singola che associata. Si tratta di progetti che, a partire da una definizione della sicurezza urbana come problematica complessa del vivere urbano, sono mirati a ridurre e prevenire fenomeni di disagio ed insicurezza, attraverso il coinvolgimento di una pluralità di soggetti e il cofinanziamento di azioni sociali (come lo sviluppo di iniziative di mediazione culturale, di controllo delle zone a rischio e il potenziamento dei sistemi di videosorveglianza del territorio).

In parallelo andrebbero incentivate le iniziative locali per l'attuazione dei patti locali di sicurezza urbana. Questi ultimi si configurerebbero come strumenti tesi a favorire il coinvolgimento degli organi decentrati dello Stato e degli enti pubblici e privati (associazioni e Enti no profit), presenti sul territorio, nella definizione di soluzioni positive e nell'attivazione di processi virtuosi di governance.

La finalità degli interventi regionali è quella di creare sinergie fra le funzioni della polizia locale e le politiche di sicurezza, riconoscendo alla sicurezza un valore primario da tutelare ad opera di tutti i soggetti dello Stato-ordinamento che compongono la Repubblica nel suo complesso.

In questo filone di interventi di natura concertativa, dovrebbero essere prevista anche la possibilità per la Regione di aderire fattivamente agli accordi di collaborazione istituzionale, mediante la sottoscrizione di protocolli ed intese che ne prevedano un coinvolgimento diretto nella realizzazione di specifiche iniziative di rilievo regionale nel campo della sicurezza.

A tal fine, non va dimenticato che è in fase di esame da parte del Ministero dell'Interno un Protocollo d'intesa con la Regione Friuli Venezia Giulia in materia di sicurezza urbana, la cui sottoscrizione dovrebbe consentire alla Regione e agli enti locali di attuare in coordinamento con lo Stato, una serie di interventi specifici in questo settore. I progetti da realizzare ben si coordinerebbero con le politiche regionali per la sicurezza urbana, cui si è fatto cenno, trattandosi di interventi per la formazione e l'aggiornamento professionale congiunto delle forze di polizia dello Stato e dei corpi di polizia municipale, nonché di altri operatori della sicurezza, al fine di accrescerne la professionalità; ancora, della realizzazione di un sistema informativo comune, e dell'interconnessione delle sale operative delle forze di polizia e dei corpi di polizia locale.

L'auspicio è, dunque, che tale intesa si perfezioni in breve, al fine di poter far coincidere tale fase operativa con la definizione di un nuovo assetto normativo per la polizia locale, più coerente con la nostra realtà territoriale.

## Interventi

### Fulvio SLUGA\*

Sono passati cinque anni da quando, in questa stessa sede, si parlava di imminente riforma della vigente legge regionale sulla polizia locale e, quindi, non posso che essere scettico quando sento parlare di riforme anche se ho ascoltato con piacere la dottoressa Barrazuol che, con convinzione ed ottimismo, ha presentato le linee guida della riforma, oggetto dell'incontro di oggi.

Va fatta una considerazione iniziale su quale sia il ruolo degli operatori di polizia locale, mansioni che attualmente spaziano dai compiti di autista di scuolabus ad assistente sociale, fino ai reparti di pronto intervento di ordine pubblico così come configurati in alcuni comuni del territorio nazionale.

La ragione di tale molteplicità e disomogeneità di funzioni risiede nella non configurazione dell'attività di polizia locale quale "primo" organo di polizia a servizio del cittadino in quanto emanazione dell'ente locale, e per ciò stesso primo fronte di soccorso e sicurezza soprattutto nei piccoli centri sprovvisti di stazione dei Carabinieri o commissariati della Polizia di Stato.

La polizia locale, così come sopra ipotizzata, garanzia e riferimento costante di sicurezza per i cittadini, non deve però essere una proiezione degli intendimenti del sindaco del momento, che spesso, in virtù della elezione diretta, interpreta, debordando dai limiti impostigli dalla carica politica, il ruolo di capo della polizia locale quale novello sceriffo, senza limitarsi a dare gli indirizzi e gli obiettivi dell'azione, ma ingerendosi nella gestione dell'attività degli operatori ed imponendo talvolta delle modalità operative davvero troppo vincolanti e troppo spesso suggerite da convinzioni personali generate da errate visioni su cosa sia un organo di polizia.

La seconda considerazione è che nessuno ha la percezione della differenza che ci può essere tra il poter contare, o meno, in un comune, sulla presenza della polizia locale: va in ogni caso chiarito che, se si vuole parlare di un servizio di polizia locale bisogna partire da una realtà organizzativa che conti perlomeno dieci o dodici operatori.

Sono passati venti anni dall'approvazione della legge dello Stato che prevedeva un minimo di sette elementi per la costituzione del corpo, in venti anni sono aumentate le competenze di settore, le aspettative dei cittadini, gli orari di servizio ed i turni, per cui si può dire che uno standard di sette elementi risulta ora del tutto inattuale e inadeguato.

---

\* Rappresentante Unione Generale del Lavoro.

Altro problema che la riforma dovrebbe affrontare è quello di dare certezze operative a chi presta servizio sulla strada.

Nel 2001 è stato sottoscritto un contratto che è intervenuto pesantemente sul settore della polizia locale; ora ci troviamo con una legge che dovrà per forza regolamentare quanto già stabilito contrattualmente: questa è una delle anomalie, certo non voluta, in quanto chi si è trovato a predisporre il contratto ignorava le differenze sostanziali tra un dipendente con compiti amministrativi ed un operatore della polizia municipale. Per fare un esempio è come se il contratto della Polizia di Stato fosse identico a quello dei dipendenti della Prefettura: sono entrambi dipendenti del Ministero dell'Interno ma, svolgendo compiti diversi, devo avere regolamentazioni diverse.

Con la nuova legge di riforma si dovrà risolvere questo nodo chiedendo al contempo alla parte datoriale uno sforzo maggiore di quello sostenuto con la firma della preintesa del comparto unico, nel quale si è avvertita una certa apertura, ma sono state rinviate alcune decisioni di tipo organizzativo (a costo zero) che avrebbero permesso di sciogliere alcune importanti problematiche prioritarie del settore.

Non entro nel merito delle funzioni in quanto sappiamo che sono definite dalla legge n. 65 del 1986 ed oggetto della legislazione dello Stato.

Le radicali differenze di opinione che esistono sulle competenze da attribuire alla polizia locale non hanno consentito fino ad oggi di giungere all'approvazione di una legge di settore tanto che le varie proposte seppur giunte ad un passo dalla loro definizione decadevano ad ogni fine legislatura. Quindi sono scettico anche sull'iter delle attuali due proposte di legge alle quali se ne aggiungeranno certamente delle altre e non posso non condividere le preoccupazioni espresse dal professor Mezzetti circa la soluzione ipotizzata dal Governo attuale su una legge delega.

Condivido quanto detto prima dal dottor Abbate circa la specificità del ruolo della polizia municipale, che non deve fare concorrenza ad altri organi di Stato; l'operatore di polizia municipale rappresenta un elemento di prossimità territoriale per il cittadino, noi siamo in realtà i vigili di quartiere, nonché elementi di raccordo tra i cittadini, il territorio e le altre forze dell'ordine, soprattutto nell'eventuale scambio di notizie e di collaborazione che deve sussistere (peraltro questa collaborazione ora vive solo in funzione di scambi interpersonali) e non perché lo preveda un vincolo istituzionale.

A tale proposito segnalo che per ora noi forniamo dati che vengono immessi nello SDI (Sistema di Indagine informatizzato), di utilità per altre forze di polizia, ma che non esiste un flusso di informazioni in senso inverso, cioè a nostro supporto.

Mi soffermo inoltre su quanto prospettato prima dalla dottoressa Barazzuol circa una rete radio unica; la protezione civile conta su una maglia radio unica di tipo analogico ed è in progetto la costruzione di una rete di tipo digitale; si potrebbe creare una rete radio unica per la Protezione civile e la polizia municipale (tecnicamente è poi possibile selezionare le comunicazioni in modo indipendente per i due soggetti, fermo restando che in tutti i casi ritenuti utili, quali emergenze ed altro, sarebbe estremamente agevole operare in collaborazione).

Uguale importanza potrebbe avere anche l'installazione del numero unico regionale per le chiamate d'intervento alla polizia municipale.

Per troppo tempo nel riferirsi ai problemi della polizia municipale si sono trattati gli aspetti riguardanti le uniformi, gli alamari ecc., senza interessarsi ai problemi delle attrezzature indispensabili per l'organizzazione e il buon funzionamento dei compiti affidati.

Questo convegno presenta una futura legge ordinamentale che disciplina il settore della polizia locale nel suo significato più ampio, in altre parole polizia municipale e polizia provinciale.

Ma in questa Regione abbiamo anche la realtà del Corpo forestale regionale che è anch'esso un organo di polizia locale, e quindi quale occasione migliore per definire compiti e funzioni anche di quest'ultimo, onde evitare che poi, al momento dell'attuazione pratica del comparto unico, dopo le innumerevoli dichiarazioni d'intenti, manchi la una regolamentazione omogenea?

Altro invito all'amministrazione regionale nella sua veste datoriale e, comunque, di coordinamento del comparto unico, è quello di intervenire circa i problemi di catalogazione Inail e dei lavori usuranti. Ricordo che nello svolgimento delle sue funzioni l'operatore di polizia municipale è esposto a rischi che non possono essere coperti solamente con il semplice "infortunio", ed è significativo sapere che fino a poco tempo fa non era coperto nemmeno per l'incidente stradale ed attualmente i danni subiti da mano altrui non sono considerati. Invito a pensare l'applicazione delle coperture Inail previste gli organi di polizia statali e l'applicazione concertata delle norme vigenti in tema di lavori usuranti.

Questi sono alcuni spunti di riflessione e concludo rivolgendo una sollecitazione all'Assessore affinché tale legge sia approvata e non ci si ritrovi qui, di nuovo, fra cinque anni a parlare di una proposta di legge per la polizia municipale, ma anche l'auspicio che il testo sia veramente innovativo ed in linea con gli altri in vigore in varie regioni italiane (amministrate da diverse maggioranze politiche) e che tenga conto delle esigenze operative delle Polizie Locali senza vincoli ideologici ovvero di qualche "Ancista" che difende "l'ultima ridotta".



**Giorgio FORTUNAT\***

Vorrei ringraziare l'Assessore Iacop e la Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali per l'invito che mi è stato rivolto ad intervenire sulle questioni della riforma della polizia locale nella nostra Regione.

Ricordo che diciotto anni or sono partecipai al convegno sulla legge 65 del 1986: allora la legge regionale 62 del 1988 non era ancora attuata e, rispondendo a quanto prima asserito dal dottor Abbate, ritengo che nel quadro legislativo nazionale non rappresenti quanto di peggio si è potuto legiferare tema di polizia locale.

Ringrazio, dunque, l'Assessore Iacop che mi permette di fornire un mio contributo al dibattito, quale commissario regionale del Si.A.Po.L., sindacato autonomo regionale che conta circa trecento iscritti, dato questo reale in quanto certificato ogni anno dall'Areran, anche se in passato non sono mai stati interpellati in merito alle modifiche da apportare alla legislazione di settore, come invece è avvenuto per altri sindacati.

Saluto il professor Mezzetti, ringraziandolo per il contributo fornito, e al tempo stesso mi chiedo se possano coesistere vari gradi di sicurezza a livello nazionale, regionale e comprensoriale, e inoltre, posto che la polizia locale esercita una funzione importante di pubblica utilità, quale dignità legislativa debba necessariamente avere.

Queste domande le rivolgo, in particolare, all'Assessore Iacop quale autore e sostenitore della legge regionale 1 del 2006 e all'ANCI.

Peraltro, dalle dichiarazioni dei rappresentanti dell'ANCI in sede di commissioni parlamentari si evince che la polizia locale non esercita una funzione di pubblica utilità particolarmente importante: ciò non pare rifletta la realtà, tenuto conto dei compiti che la stessa quotidianamente svolge in nome e per conto dei propri amministratori locali.

Credo che l'inserimento delle forze di polizia locale nell'ambito della legge 121 del 1981 o la modifica dell'articolo 57 del codice di procedura penale o il tema delle malattie professionali e dei lavori usuranti possano essere aspetti importanti da tenere in considerazione per una qualificazione della polizia locale, e che l'ANCI dovrebbe farsi carico di sostenere questi temi.

---

\* Commissario regionale Sindacato Autonomo Polizia Locale.

Condivido i suggerimenti del dottor Abbate sul contenuto delle linee guida per la stesura della legge regionale di riforma per quanto concerne un aspetto molto importante: dare pari dignità alla polizia locale rispetto alle altre forze di polizia che operano sul territorio.

Dare pari dignità significa fornire una garanzia legislativa che ci riconosca quale forza di polizia nonché come operatori di pubblica sicurezza ovvero di sicurezza pubblica.

Al convegno organizzato dall'UGL, a cui ho recentemente preso parte, è stato segnalato all'Assessore regionale Pecol Cominotto che con il comparto unico si è persa una occasione per definire i livelli contrattuali; avevamo presentato una proposta con tre livelli definiti: PLA agenti, PLB sottufficiali, PLC ufficiali, senza costi contrattuali aggiuntivi. Inoltre, è stata presentata una seconda proposta, circa l'introduzione di una norma di autonomia organizzativa e operativa per i comandanti; infine riprendendo una disposizione applicata per le forze di polizia dello Stato e i Carabinieri, la previsione dell'utilizzo dei proventi derivanti dalle sanzioni e contravvenzioni a beneficio dei fondi di assistenza della categoria e per progetti e obiettivi di interesse dell'area.

Come già esposto dal comandante Abbate la legge di cui oggi si discute non può prescindere dal concetto di adeguatezza territoriale.

Già con i criteri fissati con gli Aster viene a cadere l'organizzazione attraverso il servizio di polizia locale, e per adeguatezza territoriale si intende anche superamento dei limiti comunali, ovvero la possibilità di intervenire sul territorio regionale laddove esista la necessità di rafforzare o supportare il servizio.

Inoltre, è necessario pensare anche alla creazione di un dipartimento regionale, cioè di una struttura stabile regionale che, oltre alla raccolta attraverso la banca dati, si preoccupi della formazione, e va ripensato al progetto di una scuola regionale per la formazione della polizia locale anziché continuare ad avvalersi di altre scuole o associazioni.

La formazione è una esigenza importante tenuto conto che nemmeno il comune di Trieste, che peraltro conta su una buona organizzazione e su di un comandante che è vicino alle esigenze dei suoi addetti, riesce a formare un operatore in modo compiuto prima di prendere il servizio su strada.

Anche per quanto riguarda i gradi degli operatori dobbiamo considerare che non siamo polizia militare e che, quindi, la progressione deve tener conto di un equilibrio tra le competenze svolte e il numero complessivo di addetti da organizzare.

Infine segnalo che nella designazione dei componenti del nuovo Comitato tecnico consultivo per la polizia locale sarà opportuno prevedere anche una componente sindacale che rappresenti le esigenze della maggioranza degli operatori del settore.

Concludo, dunque, con l'auspicio che, a differenza di quanto è avvenuto con la legge previgente, questa riforma risponda davvero alle esigenze della polizia locale finora prospettate.



**Luciano DEL FRÉ\***

Il convegno odierno è, a mio avviso, un appuntamento molto importante, direi anzi decisivo, sia per le amministrazioni comunali che per gli operatori, poiché, in prospettiva, questa legge di riforma porterà una ricaduta estremamente positiva sui servizi che la polizia municipale offre alla comunità regionale nel suo complesso.

Quando parla un politico, coloro che ascoltano hanno, spesso, delle riserve in considerazione del fatto che è convinzione corrente che il politico non rispetti sempre le promesse che fa ma, in questa occasione, mi sento di affermare che l'Assessore Iacop (anche se io appartengo ad uno schieramento politico diverso) ha già dimostrato, con la legge regionale 1 del 2006, di portare a conclusione gli impegni che assume. Oggi, qui, si è impegnato a far licenziare questa legge sulla polizia locale che gli operatori più anziani, ma non solo, aspettano da tempo e che i sindaci chiedono con forza, per avere più strumenti per la sicurezza del proprio territorio.

Ma cosa chiedono, in particolare, i comuni a questa legge di riforma? Non certo una applicazione immediata di tutto quanto previsto ma, tenendo anche conto che la maggior parte dei comuni stessi è costituita da piccole realtà, una gradualità nel carico di servizi compatibili con la struttura organizzativa esistente. Da ciò la spinta all'associazionismo che dovrà portare i comuni, come d'altro canto indicato nella legge regionale 1 del 2006, a dar vita a corpi di polizia municipale strutturati territorialmente per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Bisogna sempre tener presente che ogni comunità, anche se piccola, vuole rimanere protagonista del proprio destino e veder riconosciuta la propria peculiarità ed autonomia: noi ANCI, con questi presupposti, ci siamo impegnati con la Regione a portare avanti questo progetto.

È decisivo però che il valore dell'associazione tra i comuni diventi elemento determinante per il riconoscimento dei benefici economici. Ricordo un'esperienza non positiva del recente passato del mio comune che si associò con altri quattro comuni confinanti per realizzare il servizio associato di polizia municipale. La Regione erogò i finanziamenti previsti dalla norma ad ogni singolo ente: dopo qualche anno i comuni, uno dopo l'altro, si defilarono dalla convenzione.

È opportuno che i finanziamenti vengano concessi unicamente al comune capofila e per progetto.

---

\* Rappresentante ANCI Friuli Venezia Giulia.

Altro dato qualificante è l'azione prevista per la formazione e l'aggiornamento degli operatori di polizia locale, perché la buona riuscita di questa legge non dipende solo dalla volontà delle amministrazioni locali, ma soprattutto dalla professionalità e dal coinvolgimento degli operatori stessi.

L'ANCI, per questo, ha insistito molto sulla riattivazione e il potenziamento della formazione, fattore che vale, naturalmente, per tutti i dipendenti comunali.

Molto spesso non basta la volontà degli amministratori per rendere operative le associazioni di servizi, ciò che sicuramente serve è il coinvolgimento e la convinzione di ogni addetto nel collaborare con i nuovi colleghi degli enti associati.

Se riteniamo che la strutturazione della polizia locale in corpi sia l'obiettivo da raggiungere, è indispensabile che soprattutto voi addetti siate convinti di ciò; la capacità operativa garantita dal corpo consente, infatti, non solo di migliorare la vostra competenza professionale ma anche e soprattutto, le condizioni di sicurezza dei vostri concittadini.

La sicurezza dei propri amministrati e un controllo più pregnante del territorio rappresentano per l'ANCI l'obiettivo principale e strategico che è alla base della richiesta della nuova legge all'Assessore Iacop.

Dovete anche riconoscere che la nostra Regione per prima ha riconosciuto la specificità della polizia municipale, inquadrandola in un ambito distinto dal resto per personale degli enti locali nel primo contratto di comparto che ha potuto applicare a seguito della legge costituzionale 2 del 1993.

La vostra professionalità, ripeto, è fondamentale per raggiungere gli obiettivi prefissati.

La professionalità, d'altro canto l'abbiamo detto, non può prescindere dalla formazione e dall'aggiornamento e ancora una volta l'Assessore Iacop ha dimostrato di conoscere a fondo le esigenze dei comuni definendo e avviando, tramite l'ANCI, un progetto di formazione per gli amministratori, i dirigenti ed il personale degli enti locali denominato Koiné che si svilupperà nel 2007 e che fornirà adeguato supporto formativo a tutto il personale, compresa la polizia locale, orientato a facilitare l'associazionismo dei comuni per lo svolgimento dei servizi ai cittadini.

Consentitemi, ora, di richiamare la necessità della gradualità nell'applicazione della legge: se la costituzione di corpi di polizia municipale è l'obiettivo da raggiungere nell'organizzazione territoriale e se il limite minimo di sette unità per corpo non rappresenta più una forza correttamente rapportata alle attuali esigenze del settore, pur tuttavia vanno tenute presenti le condizioni esistenti e la necessità che siano le amministrazioni comunali, naturalmente accompagnate dall'ANCI, a valutare tempi e energie da investire sulla base delle condizioni reali dei loro bilanci.

Identico discorso vale anche per l'applicazione degli standard operativi.

I programmi integrati per la sicurezza, infine, rappresentano un capitolo estremamente innovativo.

Per fortuna nella nostra Regione il problema della sicurezza non raggiunge livelli preoccupanti; neanche le città manifestano problemi di forte criminalità: per la sicurezza, quindi, vanno calibrati gli investimenti di persone e mezzi ad una corretta percezione della stessa, che attualmente è assolutamente fuori scala. Bisogna allora avviare dei progetti che affrontino questo problema e riportino la percezione della sicurezza in linea con l'effettiva situazione esistente nei territori.

L'Amministrazione Regionale dimostra lungimiranza e sensibilità nell'assegnare agli enti locali le risorse necessarie per promuovere questi innovativi progetti, che potranno rendere ancora più sicura la nostra vita sociale, ma correttamente chiede ai comuni di superare i loro campanili e di lavorare assieme.

L'ANCI del Friuli Venezia Giulia vuole questa riforma, ma chiede che alle piccole realtà comunali sia garantita, senza penalizzazioni, l'autonomia nella valutazione dei tempi necessari alla messa in comune del servizio di polizia municipale, convinti che i cittadini di quelle piccole comunità hanno e continueranno ad avere comunque un buon servizio anche se garantito da due o tre operatori.

Concludo affermando che crediamo molto nel buon esito di questa riforma e ci impegneremo affinché si concluda positivamente l'iter di approvazione.



**Michele Ghiglianovich\***

Saluto tutti i presenti e prendo la parola in rappresentanza dell'associazione di categoria ARPOLF, Associazione Regionale Professionale Forze Locali di Polizia.

Ho ascoltato con attenzione i relatori che mi hanno preceduto; molti hanno toccato il cuore dei problemi, altri invece non mi pare abbiano colto gli aspetti salienti del problema.

Per rispondere a quanto prima accennato dal professor Mezzetti nel suo intervento, circa la collaborazione da dare alle forze di polizia dello Stato, mi preme affermare che attualmente la polizia municipale svolge la propria attività in totale collaborazione con le altre polizie. Nella realtà, il vero problema è che le strutture e le apparecchiature in dotazione agli operatori sono insufficienti.

Un altro aspetto da chiarire sono le funzioni svolte dalla polizia locale sul territorio.

Abbiamo sentito prima che la Regione intende legiferare in base alle esigenze del territorio e lo dovrebbe fare prendendo decisioni coraggiose, tenuto conto che da anni si propongono i soliti problemi che non hanno trovato fino ad oggi soluzioni adeguate.

Sono rimasto estremamente colpito dalla grande conoscenza dei problemi del settore che l'Assessore ha dimostrato di avere durante il suo intervento.

Si percepisce il bisogno di una organizzazione efficace e di un'uniformità nello svolgimento delle funzioni, considerata la consistenza frammentaria delle strutture di polizia locale sul territorio, data da una realtà di piccoli comuni: da qui la necessità di un coordinamento da parte della Regione che potrebbe essere previsto in questa legge di riforma.

Noi come associazione abbiamo presentato una nostra proposta di legge nella quale si parla anche di zone comprensoriali per lo svolgimento delle funzioni, con comuni capofila al fine di fornire un servizio adeguato alle esigenze dei cittadini.

Spero che la legge definisca una volta per tutte il ruolo e competenze della polizia locale!

Gli amministratori locali vogliono la nostra presenza sul territorio per la tutela del cittadino, ma la legge attuale ci definisce polizia amministrativa ancorché giudiziaria.

Gli stessi amministratori vogliono che la polizia locale svolga tutti i compiti legati alla sicurezza del territorio, ma non ci dotano di mezzi ed attrezzature indispensabili per operare correttamente.

---

\* Rappresentante Associazione Regionale Professionale Forze Locali di Polizia.

Per quanto concerne la formazione caldeggerei l'istituzione di una scuola di Polizia regionale in considerazione del fatto che gli operatori hanno tutte le potenzialità per svolgere bene i propri compiti, ma vanno, tuttavia, formati ed aggiornati periodicamente, e ritengo che tale impegno non risulterebbe poi così oneroso ed in merito abbiamo inviato alla sede Regionale dei progetti molto interessanti.

Apprezzo, fra l'altro, quanto detto prima dal comandante Abbate circa la possibilità per gli addetti di operare su di un territorio più vasto di quello comunale, che risulti conseguente all'istituzione delle associazioni di comuni.

Sull'argomento del part-time non mi soffermo, in quanto ritengo sia materia da trattare in sede contrattuale altrimenti si rischia di introdurre delle disposizioni mal concepite come già successo nel 2000/2001 per quanto riguarda i gradi per la polizia locale.

Un appunto per l'Assessore sulla necessità, a mio parere, di sentire l'opinione anche delle associazioni e dei sindacati prima che sia approvata la legge.

Ritengo che per il settore degli operatori di polizia locale vada fatto un distinguo all'interno della contrattazione del comparto unico, in quanto si tratta di personale specializzato che si occupa di compiti diversi da quelli dei dipendenti amministrativi degli enti locali.

Mi auguro, inoltre, che per questa legge non vengano ascoltate solo le richieste dei comandanti ma anche quelle della base, cioè degli operatori.

Infine, un appunto a Luciano Del Fré: sono d'accordo anch'io sulla necessità della piena autonomia dei comuni nella possibilità di associarsi per il raggiungimento della qualità dei servizi, ma non vorrei che tali procedure servissero, in realtà, solo ed esclusivamente per ottenere i finanziamenti regionali!

Concludo ringraziando la Direzione regionale che mi ha dato l'occasione di esprimere i miei convincimenti e ribadisco che siamo, come associazione, sempre a disposizione per una fattiva collaborazione.

## Conclusioni

### Franco IACOP\*

Approfitto del poco tempo rimasto e della disponibilità dei presenti, considerato che il convegno si è protratto per parecchie ore, per rispondere con serenità a quanti hanno avanzato sia proposte che critiche al lavoro fin qui svolto.

Quando si decide di intraprendere un percorso di riforma si è consapevoli delle difficoltà che si incontreranno e lo si fa nella convinzione di perseguire un progetto e di raggiungere determinati obiettivi che devono essere condivisi non solo dagli operatori interessati e dagli organi politici coinvolti, ma soprattutto dalla collettività, perché tale legge deve comunque rispondere ai bisogni dei cittadini. Il fatto che svolgiamo dei compiti all'interno dell'amministrazione pubblica implica che ogni nostra azione deve essere intrapresa con la consapevolezza di essere al servizio dei cittadini, con relativa assunzione di responsabilità verso la collettività.

In questa logica ognuno opererà con le proprie competenze e responsabilità. Per fare questo c'è bisogno di darsi anche delle scadenze: scegliere i tempi entro cui valutare in concreto le riforme ed inserirle all'interno di percorsi più vasti.

Abbiamo portato ad attuazione la legge regionale n. 1 del 2006 che è una legge di natura ordinamentale e ridisegna, per il futuro, l'architettura istituzionale della Regione.

Tale legge poteva essere approvata dalla Regione già a partire dal 1997, ma è stata licenziata solo ora da questa Giunta regionale perché, nel frattempo, sono maturate le condizioni politiche per approvare tali contenuti.

Abbiamo approvato anche le linee guida per la definizione del testo unico degli enti locali nella Regione Friuli Venezia Giulia. Dico questo per tranquillizzare Fulvio Sluga circa le perplessità prima espresse, sulla capacità di portare a compimento questo processo di riforma, senza per questo dimenticare che ogni legge va inserita in un disegno organico di revisione dell'assetto normativo regionale.

In questo quadro va compresa anche la legge di riforma della polizia locale: infatti, la polizia locale è parte del sistema delle autonomie locali, che ora sono chiamate a svolgere nuove e diverse funzioni loro attribuite con diverse risorse finanziarie.

Questo è il concetto base sul quale lavorare. Rispetto a questo dovremmo garantire un fattore principale ed importante (che fra l'altro è emerso più volte durante gli interventi) e cioè l'adeguatezza

---

\* Assessore regionale per le relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali.

del servizio e la capacità degli operatori di essere all'altezza dei bisogni di territorio e cittadini. Ciò costituisce il nucleo fondamentale della legge, mentre tutti gli altri aspetti, che pur sono stati sottolineati negli interventi, possono essere considerati come accessori (come ad esempio la giornata della polizia locale).

Dagli interventi è emersa, anche con un certo orgoglio, la convinzione che voi vi sentite i veri vigili di quartiere: io condivido questa affermazione in quanto, essendo stato sindaco per parecchi anni, ho conosciuto bene questa realtà.

Infatti l'operatore di polizia locale conosce a fondo il proprio territorio, interpreta i bisogni della popolazione, perché vive e spesso condivide le esigenze e le difficoltà.

Infatti le competenze sono molte, perché la polizia locale non svolge solamente compiti di ordine pubblico che rappresentano una minima parte delle esigenze del territorio e, quindi, la polizia locale ha un valore forte proprio per questo ed è su questo valore che va costruita la legge.

Con tutto il rispetto per i rappresentati di altre Armi che vedo qui presenti - l'Arma dei Carabinieri ha, per esempio, ben altri compiti e funzioni - e non hanno una presenza continua nella dimensione locale. Quindi, ritengo che i compiti della polizia locale debbano essere svolti in una diversa dimensione, con maggior attenzione per la cittadinanza e una diversa figura del vigile urbano.

Sono passati diciotto anni dall'ultima legge di settore, per cui questa riforma dovrà farsi carico di nuove necessità e incombenze, nonché dovrà tener conto delle esigenze che sono state segnalate anche nei vari interventi.

L'elenco di priorità che è stato formulato oggi ci consente di enucleare alcuni concetti fondamentali che costituiranno le basi della riforma. In primo luogo l'adeguatezza del servizio di polizia locale all'interno della dimensione delle istituzioni entro le quali voi siete incardinati; in questo caso comunali e provinciali (altrimenti servirebbe una diversa legge, eventualmente dedicata alla polizia regionale o ad altro).

Nella definizione della legge di riforma, la Regione si impegna a riconoscere ai vari soggetti istituzionali di poter svolgere il proprio ruolo senza comprimere autonomia e competenze.

La legge regionale 1 del 2006 ha già tracciato una serie di punti di riferimento a tale proposito: quindi, come già accennato, il concetto di adeguatezza nello svolgimento delle funzioni e nell'organizzazione. Il comune rappresenta la propria comunità e deve rispondere alle esigenze complessive dei cittadini, che hanno diritto di avere una pubblica amministrazione efficiente ed efficace.

A questo punto la Regione si inserisce nella definizione di quegli standard generali di organizzazione che consentano agli enti locali di operare efficacemente, pur sempre nel rispetto dell'autonomia locale.

La Costituzione stessa riconosce che, garantita l'autonomia, la Regione deve far rispettare i criteri di uniformità nello svolgimento delle funzioni e nell'erogazione dei servizi.

Ecco, dunque, che la legge regionale 1 del 2006 ha previsto le associazioni tra comuni e le unioni, quale forme organizzative che assicurano migliori risultati nella gestione delle funzioni, così come i corpi di polizia locale possono essere definiti come strutture ottimali per lo svolgimento dei compiti di polizia locale in ambito comunale.



Considerato che il Consiglio regionale ha approvato la legge regionale 1 del 2006 che introduce questi principi, tra cui spicca quello dell'associazionismo tra gli enti locali, anche la riforma della polizia locale dovrà proseguire su questa scia.

Allora, già oggi le gestioni associate ricevono risorse specifiche per attivare le convenzioni e svolgere i servizi in forma collaborativa e, questa modalità operativa dovrà svilupparsi ancor di più in futuro, soprattutto per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni di polizia locale attraverso le strutture intercomunali.

La legge potrebbe anche obbligare gli enti locali ad organizzarsi secondo questi moduli, ma storicamente, a più riprese si è visto che in questo modo non si sono mai prodotti effetti diffusi di condivisione.

Ma se noi impostiamo un sistema che si fondi sull'adesione consapevole degli enti locali alle forme associative, ritenute davvero idonee a perseguire gli obiettivi di funzionalità, allora l'intero sistema si muoverà spontaneamente in questa direzione, debitamente incentivato dal punto di vista finanziario. Infatti, così operando avremo svolto sul territorio un'azione di forte incentivo agli enti locali ad aderire alle forme associative, perché eventuali scelte organizzative assunte in contro tendenza sarebbero oltremodo penalizzanti, e ciò, naturalmente sarebbe molto più grave soprattutto per i piccoli comuni, che hanno scarsità di risorse, soprattutto umane, rispetto alle disponibilità dei comuni medio grandi.

Se pensiamo che nella Regione solo sette comuni superano i quindicimila abitanti capiamo che il problema delle risorse diventa molto diffuso.

Ora speriamo che partendo tre fusioni di comuni che sono state ipotizzate si possa concretamente avviare questo percorso di aggregazione delle realtà più piccole.

Ma è soprattutto nei piccoli comuni che ciò dovrà funzionare: questi progetti sono quelli sui quali si giocano e si costruiscono le dimensioni organizzative ottimali, perché si possa svolgere al meglio il servizio che voi rivendicate quale opportunità e come vostra qualificazione professionale.

Ciò serve nella comunità in cui voi operate, tenuto conto che nel comune un singolo operatore non serve a molto (a meno che non sia adibito alla guida dello scuolabus o a mansioni di questo genere, ma tali mansioni, ne conveniamo tutti, non sono gli obiettivi da raggiungere), ed è per questo che cercheremo di incentivare un progressivo rafforzamento dei corpi e servizi intercomunali.

Del Fré prima definiva gli obiettivi come soluzioni ai problemi; se invece si mettono obblighi il percorso si fa più complicato. Su questo conveniamo, infatti, abbiamo previsto che le forme associative non siano obbligatorie ma facoltative, anche se incentivate e stiamo già registrando una buona risposta a livello territoriale.

Tra le convenzioni che gli enti locali stipulano, quelle di polizia locale sono le più numerose, per le quali serve una legge che specifichi, puntualizzi, definisca più precisamente i contenuti, affinché questa opportunità organizzativa possa essere sfruttata appieno nelle nuove forme organizzate, evitando che emergano incertezze rispetto a progetti da realizzare in modo puntuale e definito.

Credo che su questi schemi riusciremo a costruire la legge e forse anche in tempi brevi, ma solo se abbiamo idee chiare, punti precisi e riferimenti validi, allora le leggi vanno in porto.

Se invece abbiamo solo l'elencazione di istanze, seppur valide ma a volte anche contraddittorie, è difficile costruirci un testo, perché una serie di richieste non fa un progetto per il futuro e queste richieste moltiplicano le esigenze ma anche i motivi di contrarietà alle richieste formulate.

Affinché il progetto sia condiviso sia dalla Regione che dagli enti locali, ma soprattutto da voi, bisogna che ci sia un obiettivo preciso e condiviso: poi, sui particolari si possono trovare le mediazioni. Infatti mai e poi mai potrà esserci la polizia municipale come antagonista del sindaco: negherebbe lo stesso principio di esistenza. La polizia municipale, infatti, deve necessariamente avere una visione condivisa con gli amministratori nella gestione della pubblica amministrazione locale, che converge nella volontà di definire e riportare la progettualità politica di cui è responsabile il sindaco nell'attuazione concreta di interventi sul territorio.

Così come non si può pensare ad una polizia locale che si contrapponga alle altre forze di ordine pubblico. La Regione sta concludendo la predisposizione di un protocollo con il Ministero dell'Interno, perché crediamo che sia importante sancire il principio della leale collaborazione, della cooperazione fra diversi soggetti che sono tutti chiamati per la loro parte alla realizzazione di progetti per la sicurezza integrata. Ognuno farà la sua parte con patti chiari e precisi su di una serie di azioni tendenti a dare dignità a tutte le componenti, in modo che non ci sia qualcuno che viene chiamato solo quando serve oppure quando la strada da pattugliare è poco importante o quando la vigilanza allo stadio necessita di forze aggiuntive.

Questi obiettivi vanno condivisi in modo tale che ogni soggetto faccia la sua parte all'interno di un progetto di collaborazione fra istituzioni che opereranno nella gestione di un tema che è fondamentale per la collettività.

Su questi ragionamenti stiamo costruendo il disegno di legge e sempre su questi temi trattati oggi mi è stato utile questo confronto perché credo che, assieme alla dottoressa Barazzuol e alle altre persone che collaborano nella Direzione autonomie locali per la costruzione del disegno di legge, e con il concorso degli altri soggetti chiamati a collaborare, apriremo il confronto sull'articolato (quello di oggi è ancora un confronto sulle linee guida). Siamo in una fase in cui raccogliamo idee sulla necessità riformare l'ordinamento della polizia locale e le disposizioni sulla sicurezza pubblica al fine di rendere un buon servizio alla nostra collettività.



**DIREZIONE CENTRALE RELAZIONI INTERNAZIONALI, COMUNITARIE E AUTONOMIE LOCALI**  
**Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali – Posizione organizzativa**  
**“Polizia locale e sicurezza civica”**

**Monitoraggio sulla consistenza e l'organizzazione dei corpi  
e servizi di polizia municipale nella Regione Friuli Venezia Giulia**

**30 settembre 2006**



## Sommaro

Monitoraggio consistenza e organizzazione corpi e servizi di polizia municipale.....	103
1. Introduzione .....	103
2. Organizzazione dei corpi e servizi di polizia municipale.....	104
3. Forme associative.....	104
4. Organici dei corpi e servizi di polizia municipale .....	107
Allegato 1 forme di gestione associata del servizio di polizia municipale: le unioni di comuni.....	111
Allegato 2 forme di gestione associata del servizio di polizia municipale: le convenzioni.....	112
Allegato 3 elenco dei comuni che gestiscono singolarmente il corpo o il servizio di polizia municipale .....	114
Allegato 4: unioni di comuni. Tipologia funzioni svolte dai comuni in forma associata mediante convenzione.....	116
Allegato 5: unioni di comuni per provincia. Popolazione residente al 31/12/2005 e organico .....	117
Allegato 6: tipologia funzioni svolte dai comuni in forma associata mediante convenzione.....	118
Allegato 7: corpi e servizi di polizia municipale per provincia e modalità organizzativa.....	120
Allegato 8: comuni con servizio di polizia municipale, per provincia, popolazione residente al 31/12/2005 e organico.....	124
Allegato 9: convenzioni tra comuni per provincia, popolazione residente al 31/12/2005 e organico.....	126
Allegato 10: comuni sprovvisti del servizio di polizia municipale.....	130



## Monitoraggio consistenza e organizzazione corpi e servizi di polizia municipale

### 1. Introduzione

La consistenza e l'organizzazione dei corpi e servizi di polizia municipale nella Regione Friuli Venezia Giulia sono oggetto di un costante monitoraggio da parte della Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali.

Tale attività è preordinata a verificare la reale dimensione e struttura dei corpi e servizi attualmente esistenti sul territorio regionale, al fine di poter disporre di una base di dati aggiornata.

La Regione, infatti, si è posta tra gli obiettivi di legislatura la revisione dell'attuale normativa sulla polizia locale: in questa prospettiva assume particolare rilevanza l'attività di monitoraggio delle strutture di polizia locale, la cui consistenza ed organizzazione non potrà non incidere sulle scelte legislative.

Il rapporto proficuo collaborativo con gli enti locali del Friuli Venezia Giulia ha consentito alla Posizione organizzativa "Polizia locale e sicurezza civica", incardinata nella Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali, di poter disporre di una serie di dati aggiornati sulle strutture di polizia locale.

A tale proposito si segnala che sul sito <http://intranet-eell.fvg.it> della Regione sono disponibili, per i comuni collegati alla rete regionale, tutti i dati relativi agli organici e alle strutture di polizia municipale e, a decorrere dal mese di agosto 2006, parte di tali dati sono stati inseriti anche alla pagina "Autonomie locali" del sito internet della Regione ([www.regione.fvg.it](http://www.regione.fvg.it)).

Come si può evincere dall'analisi delle banche dati attualmente disponibili, gli enti locali della Regione collaborano con le strutture regionali ai fini dell'inserimento ed aggiornamento dei dati di propria competenza, così contribuendo in modo diretto alla diffusione di tali informazioni.

Si tratta di un'attività molto rilevante, in quanto consente alla Regione, agli enti locali e, in generale, a tutti gli utenti interessati, di poter disporre di dati aggiornati in tempo reale sulla consistenza e l'organizzazione delle strutture di polizia municipale.

Dallo svolgimento delle attività di monitoraggio è possibile ricavare utili informazioni anche su quelle che sono le esigenze del settore della polizia locale, al fine di poter orientare le scelte legislative e gestionali verso le soluzioni più efficaci ed efficienti.

Ci si riferisce, ad esempio, alla esigenze più volte segnalate dagli enti locali di potenziamento delle strutture e delle dotazioni operative delle forze di polizia locale, al sostegno da parte della Regione delle forme associazionistiche tra enti locali, nonché all'offerta formativa.

Infatti, dall'analisi dei dati trasmessi risulta agevole individuare i campi nei quali un intervento regionale risulterebbe particolarmente necessario o comunque utile nel perseguimento delle politiche regionali di sostegno alle autonomie locali.

A tal fine la presente analisi è stata elaborata sulla base dei dati disponibili al 30 settembre 2006<sup>1</sup> e fornisce alcune indicazioni relativamente all'organizzazione della strutture di polizia locale (corpi e/o servizi), alle varie forme associative per la gestione delle funzioni di polizia locale, alla tipologia delle funzioni stesse e alla consistenza degli organici.

## 2. Organizzazione dei corpi e servizi di polizia municipale

Attualmente nella Regione Friuli Venezia Giulia, le funzioni di polizia locale sono espletate da **3 unioni di comuni**<sup>2</sup> che interessano complessivamente **8** amministrazioni comunali. Inoltre, nella Regione sono attive **38 convenzioni tra i comuni** per l'esercizio delle relative funzioni.

Nella provincia di **Gorizia** sono interessati all'esercizio in forma convenzionata delle funzioni di polizia locale **11 comuni**, nella provincia di **Pordenone 22** comuni, nella provincia di **Udine 84** comuni, mentre nessuna forma associativa per l'espletamento di tali funzioni è attiva nella provincia di Trieste.

Le funzioni di polizia locale sono esercitate in forma singola da **13** comuni nella provincia di **Gorizia**, **28** nella provincia di **Pordenone**, **5** nella provincia di **Trieste** e **36** nella provincia di **Udine** (Allegato 3).

I comuni che non sono in grado di svolgere le funzioni di polizia locale sono 9 nella provincia di **Udine** e **1**, rispettivamente, nelle province di **Gorizia, Pordenone e Trieste**<sup>3</sup>.

Tabella 1

	Gorizia	Pordenone	Trieste	Udine	
Comuni sprovvisti di servizio di polizia municipale	01	01	01	09	12
Comuni che svolgono il servizio mediante Unione	0	0	0	08	8
Comuni che svolgono il servizio in convenzione	11	22	0	84	117
Comuni che svolgono il servizio singolarmente	13	28	05	36	82
<b>Totale comuni</b>	<b>25</b>	<b>51</b>	<b>6</b>	<b>137</b>	<b>219</b>

## 3. Forme associative

Sul territorio regionale le funzioni di polizia locale sono svolte in forma associativa da tre Unioni di comuni e da 38 convenzioni tra amministrazioni comunali (Allegati 1 e 2). Nel complesso, 125 co-

<sup>1</sup> Banca dati disponibile sul sito <http://intranet-eell.fvg.it>; fonte dati sulla popolazione: Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Servizio statistica, edizione 2006.

<sup>2</sup> Unione dei comuni di Pulfero, Savogna e San Pietro al Natisone; Unione dei comuni di Attimis e Faedis e Unione di comuni "Cuore dello Stella", costituita dai comuni di Rivignano, Teor e Pocenia.

<sup>3</sup> Comune di Dolegna del Collio (GO), Vajont (PN), Sgonico (TS), Cercivento, Drenchia, Grimacco, Forni Avoltri, Ligosullo, San Leonardo, Stregna, Taipana e Zuglio (UD).



muni svolgono le relative funzioni di polizia locale in forma associata, pari al 57 per cento del totale delle amministrazioni comunali della Regione.

Le Unioni di comuni che svolgono anche il servizio di polizia municipale in forma associata sono tre, localizzate nella provincia di Udine.

**Tabella 2**

Denominazione	Comuni coinvolti	Popolazione complessiva al 31/12/2005	Data di costituzione	Durata
Unione dei comuni di Pulfero, San Pietro al Natisone Savogna (UD)	3	4.030	30/10/2000	non inferiore a nove anni
Unione dei comuni di Attimis e Faedis	2	5.013	29/03/2000	nove anni
Unione di comuni "Cuore dello Stella" Rivignano, Pocenia e Teor (UD)	3	8.870	24/05/2006	sei anni

I comuni che aderiscono alle Unioni svolgono praticamente tutte le funzioni di polizia locale in forma associata (Allegato 4).

Nell'Allegato 5 sono indicate le Unioni di comuni che svolgono il servizio di polizia municipale, e sono riportati i dati relativi alla popolazione al 31 dicembre 2005 e il numero di operatori in servizio. Dai dati disponibili risulta che le Unioni hanno un organico non superiore alle sei unità.

Nella Tabella 3 sono riportati i dati relativi alle 38 convenzioni tra i comuni per lo svolgimento in forma associata delle funzioni di polizia locale.

**Tabella 3**

Provincia	Convenzioni	Numero di comuni coinvolti
Gorizia	3	11
Pordenone	8	22
Trieste	0	0
Udine	27	84
<b>Totale</b>	<b>38</b>	<b>117</b>

Attualmente nella provincia di Gorizia sono operative 3 convenzioni, che interessano 11 comuni, di cui una ricomprende anche il capoluogo di provincia. In questa ultima convenzione il servizio di polizia municipale è organizzato in corpo<sup>4</sup> e dispone di un organico di 34 unità. Negli altri casi, invece la struttura è quella del servizio.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 28 ottobre 1988, n. 62 "Norme in materia di polizia locale", «1. Il Servizio di polizia municipale è organizzato in Corpo nei Comuni singoli o associati nei quali gli adempimenti siano espletati da un organico di almeno sette addetti. (Omissis)».

Nella provincia di Pordenone sono 22 i comuni che svolgono le funzioni di polizia municipale in forma associata, essendo operative 8 convenzioni. I corpi intercomunali di polizia municipale sono 2 nella provincia di Pordenone<sup>5</sup>, mentre nei rimanenti comuni le funzioni sono svolte dai servizi di polizia municipale e dispongono di un organico inferiore alle sette unità.

Nella provincia di Trieste non sono operative né Unioni di comuni né altre forme associative.

Nella provincia di Udine sono operative 27 convenzioni per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, che interessano 84 comuni. Di tali forme associative, 10 sono strutturate in corpi di polizia municipale, mentre i rimanenti sono servizi.

Come si può evincere dall'Allegato 6, in convenzione i comuni svolgono principalmente le funzioni di polizia stradale e di pubblica sicurezza, ma, in taluni casi, il ricorso a tale forma di gestione delle funzioni è una vera e propria necessità. Infatti, in caso contrario, il comune non potrebbe nemmeno svolgere le funzioni di polizia locale a causa della carenza di personale.

In particolare, le funzioni di polizia stradale sono svolte mediante convenzione nel 92 per cento delle forme associative, le funzioni di polizia amministrativa nel 71 per cento e quelle di polizia giudiziaria nel 68 per cento, mentre le funzioni di pubblica sicurezza sono svolte con le medesime modalità nel 73 per cento delle forme associative. La tutela ambientale è svolta in convenzione nel 63 per cento delle forme associative, la polizia edilizia nel 68 per cento, la protezione civile nel 21 per cento.

Dalla Tabella 4 si possono ricavare delle informazioni sulla durata delle collaborazioni tra enti locali, particolarmente rilevante per la funzionalità dei servizi svolti in forma associata.

**Tabella 4**

Durata	Unioni	Convenzioni
Indeterminata	1	4
≥ 10 anni		10
9 anni	1	1
7 anni		1
6 anni	1	1
5 anni		4
4 anni		4
3 anni		6
2 anni		2
1 anno		5

Infatti, su 41 forme associative (3 Unioni e 38 convenzioni), 5 hanno durata indeterminata, 10 uguale o superiore a dieci anni, 2 sono novennali, 1 è settennale, 2 hanno durata 6 anni, 4 hanno durata 5 anni, 4 hanno durata quadriennale, 6 sono triennali, 2 hanno durata biennale, 5 hanno durata annuale.

A tale proposito se segnala che la breve durata media delle convenzioni rende meno efficiente lo svolgimento del servizio, posto che non garantisce stabilità nell'organizzazione e gestione delle funzioni di polizia municipale. La brevità degli accordi tra i comuni spesso è dettata dalla necessità di reperire fonti di finanziamento, attingendo agli incentivi alle forme associative previsti dalla normati-

<sup>5</sup> Maniago, Arba, Cavasso Nuovo, Fanna e Sequals; Cordenons e San Quirino.

va regionale vigente. In altri casi, è dettata dalla necessità di tamponare situazioni contingenti di scarsità di personale da adibire ai servizi di polizia municipale, o comunque di far fronte ad emergenze organizzative, utilizzando le convenzioni con comuni limitrofi.

#### **4. Organici dei corpi e servizi di polizia municipale**

Per quanto concerne l'organizzazione delle strutture di polizia municipale (Allegato 7), sono operativi 4 corpi di polizia municipale nella provincia di Gorizia, di cui uno intercomunale, 10 nella provincia di Pordenone, di cui 2 intercomunali, 2 nella provincia di Trieste e 12 nella provincia di Udine, di cui 6 intercomunali.

Il costante monitoraggio dei dati effettuato dalla Regione consente di disporre di una serie di informazioni aggiornate relativamente agli organici di polizia municipale nei vari comuni.

Come si evince dall'Allegato 4 per le Unioni di comuni, dall'Allegato 8 per i comuni singoli e dall'Allegato 9 per i comuni in convenzione, tutti gli enti che hanno organizzato il servizio di polizia municipale in corpo, anche in forma associata, hanno in organico almeno sette operatori. A tale proposito si segnala che, ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 62/1988, la dotazione organica delle strutture di polizia municipale non può essere, di norma, inferiore ad una unità ogni mille abitanti.

Nel Friuli Venezia Giulia, 79 comuni su 207 non hanno a disposizione un organico almeno pari a un operatore ogni mille abitanti, come previsto dalla citata legge regionale; ad essi si aggiungono i 12 comuni che non sono nemmeno in grado di svolgere il servizio di polizia municipale (Allegato 10).

Dai dati a disposizione emerge, quindi, che su 219 comuni della Regione, il 5,4 per cento non è in grado di svolgere il servizio di polizia municipale, mentre su 82 comuni che svolgono il servizio di polizia municipale in forma singola, 47 dispongono di un organico sottodimensionato rispetto agli standard previsti dalla legge regionale 62/1988.

I comuni che svolgono il servizio di polizia municipale in forma associata sono 125: gli organici dei corpi e servizi intercomunali attualmente operativi, che discendono dalle 3 Unioni di comuni e dalle 38 convenzioni attivate al 30 settembre 2006, sono peraltro ampiamente sottodimensionati rispetto agli standard di legge. Infatti, in 32 corpi e servizi intercomunali su 41 non risulta rispettato lo standard di almeno un operatore ogni mille abitanti, riferito alla popolazione della forma associativa.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, pertanto, si può ritenere che gli organici dei corpi e servizi di polizia municipale siano oggettivamente sottodimensionati rispetto a quanto previsto le disposizioni di legge, con evidenti ripercussioni anche nello svolgimento dei compiti istituzionali.

A tale proposito, nella Tabella 5 sono riassunti i dati relativi al personale di polizia municipale, in servizio alla data del 30 settembre 2006 nelle forme associative (Unioni e convenzioni tra comuni) della Regione, ripartiti per provincia.

Tabella 5

Organico convenzioni e Unioni di comuni	Gorizia	Pordenone	Trieste	Udine	
Operatori a part-time	0	5	0	2	7
Operatori a tempo pieno	40	41	0	154	235
<b>Totale</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>0</b>	<b>156</b>	<b>242</b>

Nella Tabella 6, invece, sono riportati i dati relativi al personale di polizia municipale, in servizio alla data del 30 settembre 2006, nei comuni che gestiscono singolarmente il relativo servizio, ripartiti per provincia.

Tabella 6

Organico comuni singoli	Gorizia	Pordenone	Trieste	Udine	
Operatori a part-time	11	10	16	7	44
Operatori a tempo pieno	67	147	311	231	756
<b>Totale</b>	<b>78</b>	<b>157</b>	<b>327</b>	<b>238</b>	<b>800</b>

Gli operatori di polizia municipale in servizio nei comuni della Regione al 30 settembre 2006 risultano essere, complessivamente, 1042, e di questi 51 sono assunti a tempo parziale (pari al 4,9 per cento del totale).

Sempre per quanto riguarda i corpi di polizia municipale, nell'Allegato 7 sono riportate in elenco le strutture di polizia municipale con i relativi responsabili e comandanti, di cui è indicata la qualifica contrattuale. Dei 28 corpi di polizia municipale della Regione, 4 sono retti da dirigenti, 1 è momentaneamente retto dal Segretario comunale e 1 da un funzionario facente funzioni, di qualifica PLA1; 6 comandanti hanno la qualifica PLC2, 3 PLC1, 1 PLB4, 3 PLB3, 2 PLB2, 6 PLB1, e 1 PLA3 (Tabella 7).

Tabella 7

Comandanti	Qualifica
PLA1 (f.f.)	1
PLA3	1
PLB1	6
PLB2	2
PLB3	3
PLB4	1
PLC1	3
PLC2	6
Dirigenti	4

Nella Tabella 8 sono riportati i dati relativi ai responsabili delle strutture di polizia municipale nei comuni che gestiscono singolarmente il relativo servizio. Come si può evincere dai dati riportati, in 60 casi su 82 la responsabilità del corpo o del servizio di polizia municipale è affidata a personale appartenente all'area della polizia locale, mentre in 6 comuni il responsabile del servizio di polizia municipale è il sindaco, e in 11 comuni è il segretario comunale, in 5 comuni è un funzionario dell'area amministrativa o tecnica.

**Tabella 8**

Area di appartenenza responsabile del servizio o del comandante del corpo di polizia municipale	Gorizia	Pordenone	Trieste	Udine	
Area polizia locale	12	19	5	24	60
Dirigenza (Segretario comunale)	0	5	0	6	11
Area amministrativa e tecnica	1	0	0	4	5
Amministrazione (Sindaco)	0	04	0	02	6
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>28</b>	<b>5</b>	<b>36</b>	<b>82</b>

La Tabella 9 riporta i dati relativi all'area di appartenenza dei responsabili e dei comandanti dei corpi e servizi intercomunali di polizia municipale (3 Unioni di comuni e 38 convenzioni). Dai dati emerge che su 41 strutture intercomunali di polizia municipale, 32 sono rette da personale appartenente all'area della polizia municipale, 6 da segretari comunali e 3 da personale dell'area amministrativa o tecnica.

**Tabella 9**

Area di appartenenza responsabile del servizio o del comandante del corpo di polizia municipale intercomunale	Gorizia	Pordenone	Trieste	Udine	
Area polizia locale	2	7	0	23	32
Dirigenza (Segretario comunale)	1	1	0	4	6
Area amministrativa e tecnica	0	0	0	3	3
Amministrazione (Sindaco)	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>30</b>	<b>41</b>

In conclusione si può segnalare che il 66 per cento delle strutture di polizia municipale (corpi e servizi anche intercomunali) presenti sul territorio regionale è retto da personale appartenente all'area della polizia locale.

Da ultimo, nell'allegata Tabella 10 sono riportati alcuni dati concernenti gli enti locali del Friuli Venezia Giulia che hanno deliberato di armare i propri operatori di polizia locale.

**Tabella 10**

Provincia	Armi in regolamento	Servizio con armi	Totale comuni nella provincia
Provincia di Gorizia	2	1	25
Provincia di Pordenone	27	25	51
Provincia di Trieste <sup>6</sup>	1	1	6
Provincia di Udine	57	50	137
<b>Totale</b>	<b>87</b>	<b>77</b>	<b>219</b>

Come si può evincere anche dai dati riassuntivi della Tabella 10, i comuni in cui gli operatori effettivamente prestano il servizio di polizia municipale con la dotazione di armi sono 77 su 219, pari al 35 per cento delle amministrazioni comunali della Regione.

<sup>6</sup> Gli operatori del comune di Trieste sono dotati di strumenti di autotutela.

**Allegato 1**

**Forme di gestione associata del servizio di polizia municipale: le Unioni di comuni<sup>7</sup>**

**Provincia di Udine**

Unione dei comuni di Pulfero, Savogna e San Pietro al Natisone

Unione dei comuni di Attimis e Faedis

Unione di comuni "Cuore dello Stella": Rivignano, Teor e Pocenia

---

<sup>7</sup> Elenco delle unioni di comuni al 30 giugno 2006, che gestiscono il servizio di polizia locale, suddivise per provincia.

**Allegato 2****Forme di gestione associata del servizio di polizia municipale: le convenzioni<sup>8</sup>****Provincia di Gorizia****Capriva del Friuli**, Farra d'Isonzo, Moraro e Mossa**Gorizia**, San Floriano del Collio e Savogna d'Isonzo**Romans d'Isonzo**, Mariano del Friuli, Medea e Villesse**Provincia di Pordenone****Cimolais**, Claut e Erto e Casso**Cordenons** e San Quirino**Maniago**, Arba, Cavasso Nuovo, Fanna e Sequals**Montebelluna**, Valcellina, Andreis e Barcis**Polcenigo** e Budoia**San Giorgio della Richinvelda** e Valvasone**Sesto al Reghena** e Cordovado**Vito d'Asio**, Clauzetto e Travesio**Zoppola** e Arzene**Provincia di Udine****Ampezzo** e Sauris**Artegnana**, Magnano in Riviera, Montenars, Trasaghis e Venzone**Buia** e Osoppo**Cassacco** e Treppo Grande**Cervignone del Friuli** e Villa Vicentina**Codroipo**, Bertiole, Camino al Tagliamento, Castions di Strada, Lestizza, Talmassons e Varmo**Coseano**, Flaibano e Sedegliano**Fagagna** e San Vito di Fagagna**Forni di Sopra** e Forni di Sotto**Manzano**, Aiello del Friuli, Tapogliano, Visco e San Vito al Torre**Pagnacco e Moruzzo****Palazzo della Stella**, Carlino, Muzzana del Turgnano e Precenicco

<sup>8</sup> Elenco delle convenzioni in atto tra enti locali per la gestione del servizio di polizia locale, suddivise per provincia. In grassetto il comune capofila.



**Palmanova** e Chiopris-Viscone

**Pontebba**, Chiusaforte e Dogna

**Pradamano** e Pavia di Udine

**Ravaschetto**, Treppo Carnico e Sutrio

**Resia** e Resiutta

**Ruda** e Campolongo al Torre

**San Daniele del Friuli**, Dignano, Ragogna e Rive d'Arcano

**San Giorgio di Nogaro**, Marano Lagunare, Porpetto e Torviscosa

**San Giovanni al Natisone**, Buttrio, Corno di Rosazzo e Premariacco

**Santa Maria La Longa**, Bicinicco e Trivignano Udinese

**Socchieve** e Preone

**Tarcento** e Lusevera

**Tarvisio** e Malborghetto Valbruna

**Tolmezzo**, Amaro, Comeglians, Enemonzo, Lauco, Paularo, Raveo, Verzegnis e Villa Santina

**Torreano** e Prepotto

**Allegato 3****Elenco dei comuni che gestiscono singolarmente il corpo o il servizio di polizia municipale****Provincia di Gorizia**

Cormons  
Doberdò del Lago  
Fogliano Redipuglia  
Gradisca d'Isonzo  
Grado  
Monfalcone  
Ronchi dei Legionari  
Sagrado  
San Canzian d'Isonzo  
San Lorenzo Isontino  
San Pier d'Isonzo  
Staranzano  
Turriaco

**Provincia di Pordenone**

Aviano  
Azzano Decimo  
Brugnera  
Caneva  
Casarsa della Delizia  
Castelnovo del Friuli  
Chions  
Fiume Veneto  
Fontanafredda  
Frisanco  
Morsano al Tagliamento  
Meduno  
Pasio di Pordenone  
Pinzano al Tagliamento  
Porcia  
Pordenone  
Prata di Pordenone  
Pravisdomini

Roveredo in Piano  
Sacile  
San Giorgio della Richinvelda  
San Martino al Tagliamento  
San Vito al Tagliamento  
Spilimbergo  
Tramonti di Sopra  
Tramonti di Sotto  
Valvasone  
Vivaro

**Provincia di Trieste**

Duino-Aurisina  
Monrupino  
Muggia  
San Dorligo della Valle  
Trieste

**Provincia di Udine**

Aquileia  
Arta Terme  
Bagnaria Arsa  
Basiliano  
Bordano  
Campofornido  
Cavazzo Carnico  
Cercivento  
Cividale del Friuli  
Colloredo di M. Albano  
Drenchia  
Fiumicello  
Forgaria nel Friuli  
Forni Avoltri  
Gemona del Friuli

Gonars  
Latisana  
Lignano Sabbiadoro  
Majano  
Martignacco  
Mereto di Tomba  
Moggio Udinese  
Moimacco  
Mortegliano  
Nimis  
Ovaro  
Paluzza

Pasian di Prato  
Povoletto  
Pozzuolo del Friuli  
Prato Carnico  
Reana del Roiale  
Remanzacco  
Rigolato  
Ronchis  
Tavagnacco  
Terzo d'Aquileia  
Tricesimo  
Udine



**Allegato 5:****Unioni di comuni per provincia. Popolazione residente  
al 31/12/2005 e organico**

<b>Unioni</b>	<b>Popolazione al 31/12/05 (dati Servizio Statistica)</b>	<b>Numero di operatori in servizio</b>
Provincia di Udine		
Unione dei comuni di Pulfero, Savogna e San Pietro al Natisone		
Pulfero	1210	
Savogna	608	
San Pietro al Natisone	2212	
Totale comuni: 8	4030	3
Unione di comuni "Cuore dello Stella"		
Rivignano	4269	
Teor	2020	
Pocenia	2581	
Totale comuni: 8	8870	6
Unione dei comuni		
Attimis	1909	
Faedis	3104	
Totale comuni: 2	5013	2

**Allegato 6:****Tipologia funzioni svolte dai comuni in forma associata mediante convenzione**

<b>Tipologia funzioni gestite in forma associata mediante convenzione</b>	<b>Polizia stradale</b>	<b>Polizia amministrativa</b>	<b>Polizia giudiziaria</b>	<b>Funzioni pubblica sicurezza</b>	<b>Protezione civile</b>	<b>Tutela ambientale</b>	<b>Polizia edilizia</b>	<b>Incarichi informazione</b>
<b>Provincia di Gorizia</b>								
Capriva del Friuli, Farra d'Isonzo, Moraro e Mossa	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Gorizia, San Floriano del Collio e Savogna d'Isonzo	SI		SI		SI	SI	SI	
Romans d'Isonzo, Mariano del Friuli, Medea e Villesse	SI	SI						
<b>Totale comuni: 11</b>								
<b>Provincia di Pordenone</b>								
Cimolais, Claut e Erto e Casso	SI				SI	SI	SI	
Cordenons e San Quirino								
Maniago, Arba, Cavasso Nuovo, Fanna e Sequals	SI	SI	SI			SI	SI	SI
Montereale Valcellina, Andreis e Barcis	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Polcenigo e Budoia	SI							
Sesto al Reghena e Cordovado	SI		SI	SI				
Vito d'Asio, Clauzetto e Travesio	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
Zoppola e Arzene	SI	SI	SI	SI		SI	SI	
<b>Totale comuni: 22</b>								
<b>Provincia di Udine</b>								
Ampezzo e Sauris	SI	SI		SI				
Artegna, Magnano in Riviera, Montenars, Trassaghis e Venzone	SI	SI	SI	SI		SI	SI	
Buia e Osoppo	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Cassacco e Treppo Grande	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Cervignano del Friuli e Villa Vicentina	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Codroipo, Bertolo, Camino al Tagliamento, Castions di Strada, Lestizza, Talmassons e Varmo	SI	SI	SI	SI		SI	SI	
Coseano, Flaibano e Sedegliano	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Fagagna e San Vito di Fagagna	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Forni di Sopra e Forni di Sotto	SI			SI			SI	SI

Manzano, Aiello del Friuli, Tapogliano, Visco e San Vito al Torre	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Pagnacco e Moruzzo	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Palazzolo dello Stella, Carli- no, Muzzana del Turgnano e Precenicco	SI	SI	SI	SI	SI		SI	SI
Palmanova e Chiopris-Viscone	SI	SI	SI	SI				
Pontebba, Chiusaforte e Dogna	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Pradamano e Pavia di Udine	SI		SI					SI
Ravaschetto, Treppo Carnico e Sutrio	SI	SI		SI				SI
Resia e Resiutta	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Ruda e Campolongo al Torre	SI	SI		SI		SI	SI	SI
San Daniele del Friuli, Dignano, Ragogna e Rive d'Arcano	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
San Giorgio di Nogaro, Marano Lagunare, Porpetto e Torviscosa	SI		SI	SI				
San Giovanni al Natisone, Buttrio, Corno di Rosazzo e Premariacco	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Santa Maria La Longa, Bicinicco e Trivignano Udinese	SI			SI				
Socchieve e Preone	SI				SI	SI	SI	
Tarcento e Lusevera		SI						
Tarvisio e Malborghetto Valbruna	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
Tolmezzo, Amaro, Come- glians, Enemonzo, Lauco, Paularo, Raveo, Verzegnis e Villa Santina	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Torreano e Prepotto	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI
<b>Totale comuni: 82</b>								

**Allegato 7:****Corpi e servizi di polizia municipale per provincia e modalità organizzativa**

Modalità organizzativa	Corpo o Servizio	Comandante	Responsabile	Qualifica	Referente politico
<b>Unioni di comuni</b>					
<b>Provincia di Udine</b>					
Unione dei comuni di Pulfero, Savogna e San Pietro al Natisone			Franca Specogna	PLA3	Presidente Unione
Unione dei comuni di Attimis e Faedis			Renato Degano	PLB1	Presidente Unione
Unione di comuni "Cuore dello Stella" Rivignano, Teor e Pocenia			Enea Bravo	PLB1	Sindaco
<b>Convenzioni</b>					
<b>Provincia di Gorizia</b>					
Capriva del Friuli, Farra d'Isonzo, Moraro e Mossa			Roberto Pussi	PLA3	Sindaco
Gorizia, San Floriano del Collio e Savogna d'Isonzo	Corpo	Franco Stacul		Dirigente	Assessore delegato
Romans d'Isonzo, Mariano del Friuli, Medea e Villesse			Segr. Comunale		Sindaco
<b>Provincia di Pordenone</b>					
Cimolais, Claut e Erto e Casso			Giorgio Beacco	PLA1	Sindaco
Cordenons e San Quirino	Corpo	Luca Busetto		PLC1	Sindaco
Maniago, Arba, Cavasso Nuovo, Fanna e Sequals	Corpo	Marco Muzzatti		PLC1	Sindaco
Montereale Valcellina, Andreis e Barcis			Segr. Comunale		Sindaco
Polcenigo e Budoia			Severino Donadel	PLB3	Sindaco
Sesto al Reghena e Cordovado			Orlando Carlo	PLA3	Sindaco
Vito d'Asio, Clauzetto e Travesio			Pietro Gerometta	PLA2	Sindaco
Zoppola e Arzene			Luigi Ciuto	PLB1	Sindaco
<b>Provincia di Udine</b>					
Ampezzo e Sauris			Segr. Comunale		Sindaco
Artegna, Magnano in Riviera, Montenars, Trasaghis e Venzona			Segr. Comunale		Sindaco
Buia e Osoppo			Sarbasini Angelo	PLB1	Sindaco
Cassacco e Treppo Grande			Rino Ermacora	PLA1	Sindaco
Cervignano del Friuli e Villa Vicentina	Corpo	Monica Micolini		PLB3	Assessore delegato
Codroipo, Bertolo, Camino al Tagliamento, Castions di Strada, Lestizza, Talmassons e Varmo	Corpo	Franco Fantinato		PLB4	Sindaco
Coseano, Flaibano e Sedegliano			Paolo Cevolatti	PLB2	Sindaco
Fagagna e San Vito di Fagagna			Leonardo Zucchiatti	PLB3	Sindaco
Forni di Sopra e Forni di Sotto			Riccardo Clerici	PLA1	Sindaco
Manzano, Aiello del Friuli, Tapogliano, Visco e San Vito al Torre			Albino Piani	PLB1	Sindaco
Pagnacco e Moruzzo			Arduino Petruzzi	(D)	Sindaco
Palazzolo dello Stella, Carlino, Muzzana del Turgnano e Precenicco			Edoardo Cusan	PLB2	Sindaco



Modalità organizzativa	Corpo o Servizio	Comandante	Responsabile	Qualifica	Referente politico
Palmanova e Chiopris-Viscone			Paola Trinco	PLB2	Sindaco
Pontebba, Chiusaforte e Dogna			Renato Brisinello	PLA3	Sindaco Pontebba
Pradamano e Pavia di Udine			Andrea Ferin	PLB2	Sindaco
Ravaschetto, Treppo Carnico e Sutrio			Arno Pittino	PLA1	Sindaco
Resia e Resiutta			Segr.Comunale		Sindaco
Ruda e Campolongo al Torre			Segr.Comunale		Sindaco
San Daniele del Friuli, Dignano, Ragogna e Rive d'Arcano	Corpo	Gianni Ambotta		PLB3	Sindaco
San Giorgio di Nogaro, Marano Lagunare, Porpetto e Torviscosa	Corpo	Glauco Della Siega		PLB3	Sindaco
San Giovanni al Natisone, Buttrio, Corno di Rosazzo e Premariacco	Corpo	Fabiano Gallizia		PLB2	Sindaco
Santa Maria La Longa, Bicinicco e Trivignano Udinese			Sergio Bortolussi	(D)	Sindaco
Socchieve e Preone			Giuseppe Rabassi	PLA1	Sindaco
Tarcento e Lusevera			Lorenzo Liberale	PLB2	Sindaco
Tarvisio e Malborghetto Valbruna			Giovanni D'Avino	PLB2	Sindaco
Tolmezzo, Amaro, Comeglians, Enemonzo, Lauco, Paularo, Raveo, Verzegnis e Villa Santina	Corpo	Alessandro Tomat		PLB1	Sindaco
Torreano e Prepotto			Bruno Previato	(D)	Sindaco
<b>Comuni singoli</b>					
<b>Provincia di Gorizia</b>					
Cormons			Augusto Paesini	PLB3	Sindaco
Doberdò del Lago			Marianna Golemac	PLA2	Sindaco
Fogliano Redipuglia			Diego Paoletti	PLB2	Sindaco
Gradisca d'Isonzo			Nadia Piccolo	PLB2	Sindaco
Grado	Corpo	Laura Giuliani		PLB1	Assessore delegato
Monfalcone	Corpo	Walter Milocchi		PLC2	Assessore delegato
Ronchi dei Legionari	Corpo	Roberto Ramaglioni		PLB1	Assessore delegato
Sagrado			Rudi Tomasin	PLA3	Sindaco
San Canzian d'Isonzo			Aladino Cosolo	PLB3	Assessore delegato
San Lorenzo Isontino			Tullio Godcas	PLA3	Sindaco
San Pier d'Isonzo			Magda Seretti	D	Sindaco
Staranzano			Mariangela Della Picca	PLB3	Sindaco
Turriaco			Paola Spanghero	PLA4	Sindaco
<b>Provincia di Pordenone</b>					
Aviano	Corpo	Giuseppe Valesio		PLC1	Sindaco
Azzano Decimo	Corpo	Luciano Schiffo		PLC2	Sindaco
Brugnera			Angelo Schiabel	PLB3	Sindaco
Caneva			Luciano Sanson	PLB3	Sindaco
Casarsa della Delizia			Giordano Carlin	PLB4	Sindaco
Castelnovo del Friuli			Aurelio Simonutti	PLA1	Sindaco
Chions			Diego Favretto	PLB1	Sindaco
Fiume Veneto			Gianluca Diolosà	PLC4	Sindaco
Frisanco			Sindaco		Sindaco
Fontanafredda	Corpo	Armando Poletto		PLC2	Sindaco
Morsano al Tagliamento			Pasqualino Codognotto	PLB2	Sindaco

Modalità organizzativa	Corpo o Servizio	Comandante	Responsabile	Qualifica	Referente politico
Meduno			Segr. Comunale		Sindaco
Pasiano di Pordenone			Mario Gaspardo	PLB1	Sindaco
Pinzano al Tagliamento			Gilberto Ambotta	Vice Segr. Com.	Sindaco
Porcia	Corpo	Francesco Crapis		PLC2	Sindaco
Pordenone	Corpo	Arrigo Buranel		Dirigente	Assessore delegato
Prata di Pordenone			Giuditta Rombolà	PLA1	Sindaco
Pravisdomini			Sergio Maccorin	PLB3	Sindaco
Roveredo in Piano			Franco Gobetto	PLB2	Assessore delegato
Sacile	Corpo		Cancian Luigino	PLB1	Sindaco
San Giorgio della Richinvelda			Segr. Comunale		Sindaco
San Martino al Tagliamento			Sindaco		Sindaco
San Vito al Tagliamento	Corpo		Achille Lezi	PLA3	Sindaco
Spilimbergo	Corpo		Segr. Comunale		Sindaco
Tramonti di Sopra			Sindaco		Sindaco
Tramonti di Sotto			Sindaco		Sindaco
Valvasone			Segr. Comunale		Sindaco
Vivaro			Fernando De Zorzi	PLA3	Sindaco
<b>Provincia di Trieste</b>					
Duino-Aurisina			Manlio Pellizon	PLB3	Assessore delegato
Monrupino			Walter Stulle	PLA3	Sindaco
Muggia	Corpo		Fabrizio Lanza	PLB1	Assessore delegato
San Dorligo della Valle			Mitja Ozbic	PLA1	Sindaco
Trieste	Corpo		Sergio Abbate	Dirigente	Sindaco
<b>Provincia di Udine</b>					
Aquileia			Segr. Comunale		Sindaco
Arta Terme			Maurizio Primus	PLB1	Sindaco
Bagnaria Arsa			Sonia Turoldo	PLA1	Sindaco
Basiliano			Paolo Polo	PLA4	Sindaco
Bordano			Picco Carla	PLA1	Sindaco
Campoformido			Gastone Mestroni	PLC4	Sindaco
Cavazzo Carnico			Mauro Puppini	PLA1	Sindaco
Cividale del Friuli	Corpo		Lorenzo Piana	PLB2	Assessore delegato
Colloredo di M. Albano			Dennis Fant	PLA1	Sindaco
Fiumicello			Adriano Boccalon	PLA4	Sindaco
Forgaria nel Friuli			Segr. Comunale		Sindaco
Gemona del Friuli	Corpo		Alberto Cuzzi	PLB1	Sindaco
Gonars			Paolo De Sabbata	PLA1	Sindaco
Latisana	Corpo		Eros Del Longo	PLC2	Assessore delegato
Lignano Sabbiadoro	Corpo		Giorgio Vizzon	PLA1	Assessore delegato
Majano			Livio Finazzo	PLB2	Sindaco
Martignacco			Rossana Pravisano	PLB2	Assessore delegato
Mereto di Tomba			Sindaco		Sindaco
Moggio Udinese			Segr. Comunale		Sindaco
Moimacco			Sindaco		Sindaco

<b>Modalità organizzativa</b>	<b>Corpo o Servizio</b>	<b>Comandante</b>	<b>Responsabile</b>	<b>Qualifica</b>	<b>Referente politico</b>
Mortegliano			Mario Quaglia	D	Sindaco
Nimis			Segr. Comunale		
Ovaro			Romeo Rovis	PLA3	Sindaco
Paluzza			Enrico Guadagno	Dirigente amm.	Sindaco
Pasian di Prato			Gianni Minotti	PLB4	Sindaco
Povoletto			Segr. Comunale		Sindaco
Pozzuolo del Friuli			Alessandro Bortolussi	PLB2	Assessore delegato
Prato Carnico			Silvano Agostinis	PLA1	Sindaco
Reana del Roiale			Luciano Giordano	PLB3	Sindaco
Remanzacco			Stefania Fantini	Dirigente amm.	Sindaco
Rigolato			Nicola Gambino	Dirigente amm.	Sindaco
Ronchis			Renzo Maniero	PLB1	Assessore delegato
Tavagnacco	Corpo		Mauro Floreancig	PLC2	Sindaco
Terzo d'Aquileia			Segr. Comunale		Sindaco
Tricesimo			Aldo Costantini	PLB1	Sindaco
Udine	Corpo		Giovanni Colloredo	Dirigente	Sindaco

**Allegato 8: Comuni con servizio di polizia municipale, per provincia, popolazione residente al 31/12/2005 e organico**

Comuni	Popolazione al 31/12/05	Corpo (con almeno 7 addetti)	Numero di operatori in servizio
<b>Provincia di Gorizia</b>			
Cormons	7658		4
Doberdò del Lago	1458		1
Fogliano Redipuglia	2800		2
Gradisca d'Isonzo	6716		5
Grado	8794	Corpo	14
Monfalcone	27743	Corpo	32
Ronchi dei Legionari	11519	Corpo	8
Sagrado	2209		2
San Canzian d'Isonzo	6165		3
San Lorenzo Isontino	1472		1
San Pier d'Isonzo	1937		1
Staranzano	6813		4
Turriaco	2548		1
			<b>78</b>
<b>Provincia di Pordenone</b>			
Aviano	8734	Corpo	7
Azzano Decimo	13754	Corpo	9
Brugnera	8504		3
Caneva	6369		2
Casarsa della Delizia	8234		4
Castelnovo del Friuli	928		1
Chions	4893		5
Fiume Veneto	10637		6
Fontanafredda	10081	Corpo	8
Frisanco	693		
Morsano al Tagliamento	2828		2
Meduno	1734		1
Pasiano di Pordenone	7544		3
Pinzano al Tagliamento	1671		1
Porcia	14316	Corpo	10
Pordenone	50610	Corpo	52
Prata di Pordenone	7453		4
Pravidomini	2923		2
Roveredo in Piano	5144		4
Sacile	19445	Corpo	12
San Giorgio della Richinvelda	4444		2
San Martino al Tagliamento	1442		1
San Vito al Tagliamento	13686	Corpo	8
Spilimbergo	11632	Corpo	7
Tramonti di Sopra	406		
Tramonti di Sotto	444		

Comuni	Popolazione al 31/12/05	Corpo (con almeno 7 addetti)	Numero di opera- tori in servizio
Valvasone	2094		2
Vivaro	1302		1
			<b>157</b>
<b>Provincia di Trieste</b>			
Duino-Aurisina	8813		7
Monrupino	843		1
Muggia	13208	Corpo	13
San Dorligo della Valle	6025		3
Trieste	210307	Corpo	303
			<b>327</b>
<b>Provincia di Udine</b>			
Aquileia	3493		2
Arta Terme	2293		2
Bagnaria Arsa	3490		2
Basiliano	5029		4
Bordano	817		1
Campoformido	7374		6
Cavazzo Carnico	1116		1
Cividale del Friuli	11539	Corpo	9
Colloredo di M. Albano	2150		1
Fiumicello	4463		2
Forgaria nel Friuli	1944		1
Gemona del Friuli	11149	Corpo	5 (+2 D)
Gonars	4664		3
Latisana	12609	Corpo	11
Lignano Sabbiadoro	6795	Corpo	33
Majano	6025		4
Martignacco	5538		4
Mereto di Tomba	2759		2
Moggio Udinese	1993		2
Moimacco	1607		1
Mortegliano	5092		4
Nimis	2912		1
Ovaro	2165		3
Paluzza	2530		2
Pasian di Prato	8825		6
Povoletto	5516		2
Pozzuolo del Friuli	6530		5
Prato Carnico	1038		1
Reana del Roiale	4865		3
Remanzacco	5768		4
Rigolato	601		1
Ronchis	1965		2
Tavagnacco	13229	Corpo	9
Terzo d'Aquileia	2812		2
Tricesimo	7471		5
Udine	96402	Corpo	90
			<b>238</b>

**Allegato 9: Convenzioni tra comuni per provincia,  
popolazione residente al 31/12/2005 e organico**

<b>Convenzioni</b>	<b>Popolazione al 31/12/05</b>	<b>Corpo (con almeno 7 addetti)</b>	<b>Numero di opera- tori in servizio</b>
<b>Provincia di Gorizia</b>			
<b>Capriva del Friuli</b>	1670		
Farra d'Isonzo	1729		
Moraro	712		
Mossa	1693		
Totale comuni: 4	5804		1
<b>Gorizia</b>	36531		
San Floriano del Collio	807		
Savogna d'Isonzo	1749		
Totale comuni: 3	39087	SI	34
<b>Romans d'Isonzo</b>	3620		
Mariano del Friuli	1545		
Medea	919		
Villesse	1560		
Totale comuni: 4	7644		5
Totale operatori			40
<b>Provincia di Pordenone</b>			
<b>Cimolais</b>	462		
Claut	1135		
Erto e Casso	419		
Totale comuni: 3	2016		3
<b>Cordenons</b>	17739		
San Quirino	3992		
Totale comuni: 2	21731	SI	13
<b>Maniago</b>	11471		
Arba	1262		
Cavasso Nuovo	1513		
Fanna	1553		
Sequals	2189		
Totale comuni: 5	17988	SI	12
<b>Montebelluna</b>	4562		
Andreis	308		
Barcis	293		
Totale comuni: 3	5163		4
<b>Polcenigo</b>	3206		
Budoia	2310		
Totale comuni: 2	5516		3

Convenzioni	Popolazione al 31/12/05	Corpo (con almeno 7 addetti)	Numero di opera- tori in servizio
<b>Sesto al Reghena</b>	5686		
Cordovado	2629		
Totale comuni: 2	8315		5
<b>Vito d'Asio</b>	922		
Clauzetto	422		
Travesio	1816		
Totale comuni:3	3160		1
<b>Zoppola</b>	8230		
Arzene	1692		
Totale comuni: 2	9922		5
Totale operatori			46
<b>Provincia di Udine</b>			
<b>Ampezzo</b>	1135		
Sauris	423		
Totale comuni: 2	1558		1
<b>Artegna</b>	3001		
Montenars	554		
Magnano in Riviera	2322		
Trasaghis	2476		
Venzone	2322		
Totale comuni: 5	10675		7
<b>Buia</b>	6756		
Osoppo	2978		
Totale comuni: 2	9734		5
<b>Cassacco</b>	2880		
Treppo Grande	1781		
Totale comuni: 2	4661		2
<b>Cervignano del Friuli</b>	12658		
Villa Vicentina	1383		
Totale comuni: 2	14041	SI	10
<b>Codroipo</b>	14887		
Bertiolo	2576		
Camino al Tagliamento	1673		
Castions di Strada	3727		
Lestizza	3873		
Talmassons	4177		
Varmo	2914		
Totale comuni: 7	33827	SI	23
<b>Coseano</b>	2237		
Flaibano	1196		
Sedegliano	3794		
Totale comuni: 3	7227		6

Convenzioni	Popolazione al 31/12/05	Corpo (con almeno 7 addetti)	Numero di opera- tori in servizio
<b>Fagagna</b>	6110		
San Vito di Fagagna	1627		
Totale comuni: 2	7737		5
<b>Forni di Sopra</b>	1114		
Forni di Sotto	701		
Totale comuni: 2	1815		1
<b>Manzano</b>	6845		
Aiello del Friuli	2228		
San Vito al Torre	1349		
Tapogliano	456		
Visco	724		
Totale comuni: 5	11602		8
<b>Pagnacco</b>	4824		
Moruzzo	2240		
Totale comuni: 2	7064		4
<b>Palazzolo dello Stella</b>	3072		
Carlino	2816		
Muzzana del Turgnano	2734		
Precentico	1512		
Totale comuni: 4	10134		8
<b>Palmanova</b>	5410		
Chiopris-Viscone	643		
Totale comuni: 2	6053		6
<b>Pontebba</b>	1683		
Chiusaforte	800		
Dogna	235		
Totale comuni: 3	2718		2
<b>Pradamano</b>	3143		
Pavia di Udine	5653		
Totale comuni: 2	8796		4
<b>Ravaschetto</b>	601		
Treppo Carnico	651		
Sutrio	1384		
Totale comuni: 3	2636		3
<b>Resia</b>	1244		
Resiutta	341		
Totale comuni: 2	1585		1
<b>Ruda</b>	2950		
Campolongo al Torre	720		
Totale comuni: 2	3670		2
<b>San Daniele del Friuli</b>	7997		



Convenzioni	Popolazione al 31/12/05	Corpo (con almeno 7 addetti)	Numero di opera- tori in servizio
Dignano	2412		
Ragogna	3003		
Rive d'Arcano	2365		
Totale comuni: 4	15777	SI	12
<b>San Giorgio di Nogaro</b>	7414		
Marano Lagunare	2026		
Porpetto	2715		
Torviscosa	3124		
Totale comuni: 4	15279	SI	11
<b>San Giovanni al Natisone</b>	5842		
Buttrio	3904		
Corno di Rosazzo	3307		
Premariacco	4066		
Totale comuni: 4	17119	SI	13
<b>Santa Maria La Longa</b>	2412		
Bicinicco	1848		
Trivignano Udinese	1682		
Totale comuni: 3	5942		3
<b>Socchieve</b>	1010		
Preone	292		
Totale comuni: 2	1302		1
<b>Tarcento</b>	8976		
Lusevera	767		
Totale comuni: 2	9743		4
<b>Tarvisio</b>	5018		
Malborghetto Valbruna	1024		
Totale comuni: 2	6042		6
<b>Tolmezzo</b>	10541		
Amaro	829		
Comeglians	616		
Enemonzo	1368		
Lauco	845		
Paularo	2895		
Raveo	485		
Verzegnis	912		
Villa Santina	2233		
Totale comuni: 9	20724	SI	7
<b>Torreano</b>	2286		
Prepotto	897		
Totale comuni: 2	3183		1
Totale operatori			156

**Allegato 10:****Comuni sprovvisti del servizio di polizia municipale**

<b>Comuni sprovvisti del servizio di polizia municipale</b>	<b>Popolazione al 31/12/05</b>
<b>Provincia di Gorizia</b>	
Dolegna del Collio	421
<b>Provincia di Pordenone</b>	
Vajont	1559
<b>Provincia di Trieste</b>	
Sgonico	2130
<b>Provincia di Udine</b>	
Cercivento	757
Drenchia	173
Forni Avoltri	705
Grimacco	450
Ligosullo	201
San Leonardo	1215
Stregna	437
Taipana	735
Zuglio	640

Totale comuni: 12

