

**L'esperienza
Piccoli Comuni
«Unirsi o perire»**

ELIO SPADA

A PAGINA 2

**L'analisi
Abusivismo edilizio
Sindaci in guerra**

GIOVANNI CAPRIO

A PAGINA 3

**L'intervento
Efficienza, i modelli
per migliorarla**

GABRIELE PELLEGRINI

A PAGINA 4

**Il sondaggio
Una forbice separa
aspettative e realtà**

CARLO BUTTARONI

A PAGINA 6

Quotidiano
di politica,
economia
e cultura

SUPPLEMENTO DE L'UNITÀ
ANNO I NUMERO 14
GIOVEDÌ 21 OTTOBRE 1999



Autonomie

FEDERALISMO ED ENTI LOCALI: ISTRUZIONI PER L'USO

L'Unità



SARÀ OPERATORE DI POLIZIA LOCALE, CON FUNZIONI PIÙ DEFINITE. OBBLIGATORI CORSI FORMATIVI PER UNA PREPARAZIONE SPECIFICA

Alla Camera

Il vigile riformato Dovrà superare l'esame di idoneità

LUIGI MASSA - Presidente del comitato per i pareri di Costituzionalità della Commissione Affari Costituzionali, relatore della proposta di legge

Da mesi il Parlamento è alle prese con la proposta di legge per la riforma della polizia municipale. In materia vige la legge 65 del 1988, nata dopo dieci anni di gestazione, per superare l'ormai desueta figura della guardia comunale. La materia della polizia amministrativa locale è legislativamente di competenza regionale (articolo 117 della Costituzione - polizia locale urbana e rurale).

La legge 65 è stata una legge di principi che ha fissato alcuni paletti per l'attività normativa regionale che, tranne eccezioni, è stata in tutti questi anni assolutamente carente. Di recente il decreto legislativo 112 in attuazione della Bassanini ha attribuito ulteriori funzioni di polizia amministrativa alle Regioni e agli Enti locali. Negli ultimi anni, però, la polizia municipale ha cominciato a cambiare pelle.

La percezione di insicurezza dei cittadini ha spinto i sindaci a richiedere non solo un impegno maggiore dello Stato, ma anche a voler contare di più sulla definizione delle politiche connesse. Lo Stato ha attivato collaborazioni attraverso i protocolli d'intesa tra sindaci e ministero dell'Interno. Il che ha prodotto di fatto un impegno degli strumenti locali (quindi anche della polizia municipale) su fronti non percorsi, trasformando quelli che fino a ieri chiamavamo vigili urbani.

Con non pochi problemi. Come quelli dati dal possesso della qualifica di agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria. Da un lato, è invalso l'uso di usare - da parte di procuratori e pretori - gli agenti di polizia municipale come funzionari distaccati presso le procure o le procure per indagini non limitate solo alle materie di competenza comunale. Dall'altro è recente il fatto di Torino ove un magistrato ha contestato ad un vigile la possibilità di verificare la veridicità di una autorizzazione alla circolazione in zona a traffico limitato, escludendone la facoltà. Comportamenti diversificati, quindi, che rendono incerte le competenze, gli obblighi e le prerogative di operatori e cittadini.

Non solo: anche sul versante assicurativo vi sono anomalie assurde. Se il vigile urbano ha un incidente mentre guida l'auto di servizio riceve l'indennità dall'Inail. Se riceve una coltellata da uno spacciatore mentre esegue un controllo di documenti, no. In base al protocollo d'intesa, il sindaco può utilizzarlo per il controllo del territorio magari in una zona degradata ma non può dotarlo di sfollagente, perché tale strumento non è autorizzato dal ministero.

E poi, ci sono le questioni politiche. Vi sono sindaci che vorrebbero determinare le politiche della sicurezza e usare i vigili come un normale corpo di polizia. Altri, più correttamente, si rendono conto che una simile scelta scarcherebbe sulle polizie municipali compiti che spettano a Polizia e Carabinieri, depotenziandole rispetto ai compiti prioritari che restano quelli del contrasto della illegalità diffusa nelle materie di competenza locale - edilizia, urbanistica, tutela dell'ambiente e del territorio, commercio della regolazione del traffico urbano. In quest'azione la polizia locale diventa l'anello fondamentale per la conoscenza del territorio e dei suoi fenomeni sia da parte del sindaco che, conseguentemente, da parte dello Stato. Un'azione di *intelligence* fondamentale, ed una necessaria collaborazione tra lo Stato e gli Enti locali. Ma senza confusione di ruoli e compiti.

Evitando le idee di una parte della destra (si veda la proposta di legge della Lombardia) per costituire un corpo regionale di polizia locale o (di Fini) di armare indiscriminatamente i vigili ur-

bani. Il progetto di legge che ci apprestiamo a discutere in aula va in questa direzione. Innanzitutto mantenendo il radicamento stretto tra la polizia locale ed i Comuni (e le Province, per le materie relative all'ambiente, alla difesa della fauna e della flora), quindi specificando i compiti propri della polizia locale (definiti e prioritari), nonché definendo le funzioni in materia di concorso al mantenimento della sicurezza pubblica.

La proposta di legge costruisce, a livello nazionale, la qualifica di operatore di polizia locale, titolare delle funzioni proprie e in possesso della qualifica di agente (o ufficiale) di polizia giu-

diatoria nonché di agente di pubblica sicurezza. Obbliga gli Enti locali a svolgere interventi formativi del personale che accede alla carriera, stabilendo che la qualifica possa essere attribuita previo esame di idoneità al termine di un corso di formazione. È questa l'innovazione maggiore, poiché, purtroppo, oggi sono numerosissimi i casi in cui, dopo il concorso, l'agente viene inviato in strada senza alcuna preparazione specifica. Dal progetto di legge si comprende poi come incentivi (non obblighi, poiché ciò violerebbe l'autonomia organizzativa locale) e progressioni di carriera interna - sino al livello del comando dei corpi - sempre

utilizzando i percorsi di formazione professionale, ricercando un equilibrio tra la necessità di un adeguato livello di specializzazione e l'elasticità nell'attribuzione degli incarichi che l'ordinamento oggi riserva al sindaco. Tende quindi a parificare le prerogative dell'operatore di polizia locale a quelle degli altri operatori di polizia in materia di garanzie, di previdenza ed assistenza, senza tuttavia spostare la polizia locale dal comparto degli Enti locali per andare (come chiedeva la destra) in quello della sicurezza. Naturalmente - ma tale esigenza è già stata compresa dalle organizzazioni sindacali - appare evidente come, per la po-

lizia locale, pur all'interno del comparto Enti locali, sia necessario riservare contrattualmente una specificità all'area, date le peculiarità della funzione. La proposta di legge in tal senso tende a non invadere la competenza delle parti sociali nelle definizioni contrattuali, così come cerca di evitare un'intrusione nelle competenze proprie degli Enti per quanto attiene agli aspetti organizzativi.

E tuttavia tre paletti li inserisce, onde evitare un uso distorto delle competenze dello Stato attribuite al livello locale (in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla criminalità in funzione delle qualifiche di P.G. e di P.S. attribuite agli operatori in virtù della legge nazionale): da un lato indica l'obbligatoria autonomia dei corpi rispetto agli altri settori dell'Ente locale, dall'altra indica l'obbligo di gestire le funzioni di polizia locale attraverso corpi organizzati, infine stabilisce la specificità dell'area rispetto al resto dei settori dell'Ente locale (in funzione delle peculiarità prima indicate sul fronte organizzativo e contrattuale). Nel primo caso si tratta di considerare la terzietà del corpo rispetto agli stessi settori diversi del Comune. La tutela della legalità non può essere a senso unico verso i cittadini ma anche verso l'attività dell'Ente, vista anche la netta separazione delle funzioni tra gli organi politici e quelli burocratico - operativi. Nel secondo caso si tratta di garantire il cittadino (rispetto ad operatori in possesso di poteri

reali incidenti sul quadro delle garanzie costituzionali - in materia di denuncia, di fermo, di arresto, di perquisizione) a contatto con strutture organizzate in cui la specializzazione e la professionalità sia garantita anche da adeguate dotazioni organiche.

Per questo si prevede che laddove le dimensioni locali non consentano la costituzione di corpi organizzati, divenga obbligatoria l'associazione intercomunale usando uno qualunque degli strumenti previsti dalla legge 142/90 come modificata recentemente dalla legge 265/99, con l'unica avvertenza che venga mantenuto il rapporto funzionale diretto tra il sindaco e il comandante del corpo.

Ovviamente la legge non è risolutiva di tutte le problematiche, poiché la sua attuazione implicherà l'emanazione di norme regionali (il testo non obbliga più all'uso dello strumento legislativo ma, nella logica di una maggiore delegificazione, lascia all'autonomia regionale la facoltà di usare lo strumento regolamentare) nonché di regolamenti locali, proprio per consentire quella interpretazione delle differenze anche nei modelli organizzativi, tipica del Paese delle cento città.

È quindi destinata ad aprirsi una stagione di riflessione e di decisioni conseguenti in relazione alle problematiche della legalità e della sicurezza, intese come elemento affatto secondario della percezione della qualità della vita.

NUOVO TESTO

Federalismo in aula lunedì

La riforma federalista andrà in aula lunedì 25 ottobre. La prossima settimana il comitato ristretto della commissione dovrebbe adottare il nuovo testo messo a punto dai due relatori Antonio Soda e Vincenzo Ce- rulli Irelli. Questo passaggio sarà preceduto da una riunione dei componenti di maggioranza della commissione per le ultime limature, dopo la presentazione degli emendamenti (il termine ultimo era il 19 ottobre). Le votazioni in aula dovrebbero cominciare il 26.

LA PROPOSTA DI LEGGE QUADRO

Testo unificato delle proposte di legge A.C. 1118, 1644, 3219, 3220, 3221, 3222, 3223, 3444, 3663, 3962, 4211, 4283, 4653, 4739 Stato dell'iter legislativo.

Il comitato ristretto, costituito in seno alla commissione affari costituzionali ha rimesso un testo unificato alla commissione. La commissione, in sede referente lo ha emendato. Il testo di seguito illustrato è stato chiuso dalla commissione il 4 maggio 1999. In seguito è stato inviato alle altre commissioni per i prescritti pareri. Si è in attesa del parere obbligatorio della commissione bilancio che ha richiesto la scheda tecnica al Governo per la valutazione dei costi. La scheda è stata predisposta dal Ministero dell'Interno ed è ora all'esame del Ministero del Tesoro. Il relatore ha annunciato di voler apportare ulteriori correzioni al testo che presenterà formalmente al comitato ristretto prima dell'ultima seduta della commissione che li cenzierà definitivamente il testo per l'aula.

Capo I e capo II - Compiti degli enti locali in materia di polizia locale e Concorso nelle attività di sicurezza pubblica.

Si compone di sette articoli che saranno anche quelli su cui vi saranno le maggiori modifiche, come annunciato dal relatore a Modena al convegno nazionale della Lega delle Autonomie e la scorsa settimana a Roma in occasione del convegno nazionale CGIL a cui ha preso parte anche il ministro dell'Interno. E qui che viene stabilito l'obbligo di svolgere le funzioni di polizia locale attraverso i corpi (comunali o intercomunali e provinciali) e che vengono precisati i compiti dei corpi. Sarà definita prioritaria l'attività nelle materie proprie (polizia amministrativa generalmente intesa, polizia stradale, polizia tributaria, polizia ambien-

tale ed ittico venatoria - qui per i corpi dipendenti dalle province). Sarà poi qui previsto che i corpi possano concorrere alla sicurezza pubblica e ad un'ordinata convivenza civile, svolgendo l'attività di: compiere gli atti di polizia giudiziaria previsti dalla legge riferendo all'autorità giudiziaria nei termini previsti dall'articolo 347 c.p.p. in caso di reati in materia diverse da quelle attribuite o delegate all'ente di appartenenza; svolgere le funzioni di pubblica sicurezza proprie delle forze di polizia dello Stato eventualmente concordate tra sindaco e prefetto - (articolo 2). Della Regione è la potestà legislativa e amministrativa in ordine alla fissazione di criteri generali per l'istituzione dei corpi, alla determinazione di agevolazioni e incentivi per la costituzione di forme associative tra i Comuni, disciplinare e incentivare forme di collaborazione tra i corpi di polizia locale dei Comuni e delle Province, determinare le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado, disciplinare il sistema formativo per l'accesso ai corpi di polizia locale, programmare i cicli formativi annuali di aggiornamento periodico degli operatori - (articolo 3). Sarà invece il regolamento comunale che definirà i rapporti tra il corpo di polizia locale e gli altri uffici e servizi dell'ente (qui potrà essere anche affrontata la questione del coordinamento del servizio con gli altri, senza interporre però figure professionali terze tra il sindaco e il comandante del corpo), l'ordinamento del corpo, le modalità generali di esecuzione dei servizi e di svolgimento delle funzioni all'esterno del territorio di riferimento, l'accesso al corpo, le regole di comportamento durante lo svolgimento del servizio (articolo 4). Il consiglio comunale si occuperà della programmazione degli interventi del servizio di polizia locale annualmente, in occasione

della discussione della relazione previsionale e programmatica (articolo 5). I corpi saranno costituiti dal comandante del corpo, da non meno di sette operatori (ovviamente non sarà possibile garantire tale numero per le dimensioni dell'ente si procederà all'associazione intercomunale) - (articolo 6).

Capo III - Funzioni del corpo

Viene ribadito il principio di separazione delle funzioni. In detto quadro il sindaco impartisce direttive al comandante del corpo, vigila sull'espletamento dei servizi, adotta i provvedimenti previsti dal regolamento (articolo 8). In detto articolo è di fatto fissato l'inscindibile rapporto tra sindaco e comandante che influirà anche sui modelli operativi per il concorso nelle attività di sicurezza pubblica ove è stabilito che la dipendenza funzionale resta in capo al Sindaco in ogni circostanza. Agli operatori di polizia locale (articolo 9) verrà attribuita la qualifica di operatore di polizia locale che avrà insita le qualifiche di agente o ufficiale di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza. Il corpo potrà ricomprendere anche personale privo di detta qualifica. L'articolo 10 prevede i diritti di accesso ad alcune banche dati statali da parte degli operatori di polizia locale.

Capo IV - Principi fondamentali di organizzazione del servizio

L'articolo 11 prevede il sistema di abilitazione alla qualifica che si ottiene per il nuovo personale con un corso di formazione e relativo esame finale. Le scuole potranno liberamente essere istituite da comuni singoli o associati, amministrazioni provinciali, regionali, da associazioni e privati ma dovranno ottenere l'abilitazione regionale. Le commissioni d'esame saranno

definite e nominate dalle regioni. L'articolo 12 prevede l'accantonamento ad uno speciale fondo di cui all'articolo 208 del d.lgs. n. 360 (proventi delle contravvenzioni) di un 5% da destinare al finanziamento del sistema formativo. Si attuerà in questo modo un trasferimento di risorse dagli enti maggiori a quelli di minori dimensioni nello spirito di solidarietà. L'articolo 13 prevede il processo di riqualificazione del personale in servizio che, per altro, otterrà la qualifica ope legis. L'articolo 14 introduce norme valide per l'intero territorio nazionale per le modalità di svolgimento dei concorsi così da attribuire direttamente le qualifiche di p.s. e di p.g. al termine del corso senza dover procedere a attribuzioni personali da parte del prefetto. L'articolo 15 definisce l'articolazione delle qualifiche in tre figure professionali. L'articolo 14 identifica la figura intermedia e prevede le garanzie minime per l'accesso. L'articolo 17 norma la figura del comandante del corpo. L'articolo 18 prevede il modello formativo per l'attribuzione dell'idoneità al comando. È questo un nuovo istituto che prevede l'obbligo formativo per poter svolgere funzioni di comando. Non essendovi un titolo di studio preciso nel panorama nazionale, viene prevista la formazione di una scuola nazionale. L'articolo 18 definisce l'idoneità al comando. In tal modo si tenta di coniugare il diritto del sindaco di scegliere fiduciarmente il dirigente (com'è per tutte le altre categorie di dirigenti) ma anche il diritto dei cittadini di vedere al comando dei corpi persone in possesso della prescritta idoneità. Si prevederà un elenco (non un albo) per consentire ai sindaci di conoscere quanti a livello nazionale posseggono la qualifica (ovviamente il loro numero a regime sarà di molto superiore rispetto al numero dei

posti disponibili). Sono previste norme transitorie per dotare ope legis la qualifica ai comandanti in servizio (articolo 19). L'articolo 20 disciplina l'armamento lasciando ai Consigli comunali la scelta se armare in tutto o in parte il corpo di polizia locale. È previsto un regolamento ministeriale che definisce la tipologia delle armi che possono essere fornite in dotazione (si ricorda che la competenza in materia è dello Stato) e anche l'elenco dei servizi per cui la dotazione dell'arma è considerata obbligatoria. In tali casi, qualora il Consiglio escluda completamente l'uso delle armi, gli operatori saranno considerati esentati dallo svolgere quei servizi senza che ciò implichi comportamenti considerati omissivi dal giudice. L'articolo 21 prevede l'istituzione della patente di servizio.

Capo V - Status degli operatori

Contiene i rinvii alla contrattazione collettiva (articolo 22) e all'estensione delle norme previdenziali, assistenziali e assicurative in vigore per la polizia di Stato ad ordinamento civile, agli operatori della polizia locale (articolo 23).

Capo VI - Disposizioni transitorie

Si prevedono interventi straordinari per gli investimenti con parziale contributo dello Stato (articolo 24), le questioni di inquadramento in regime transitorio (articolo 25), l'obbligo di aggiornamento della normativa regionale vigente alle nuove norme (articolo 26), la norma di copertura finanziaria (articolo 27) e quella relativa alle abrogazioni esplicite di precedenti normative (articolo 28).

Al termine dell'esame della commissione, prima dell'invio all'assemblea, pubblicheremo il testo integrale del provvedimento.

