

N. 3433

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori VENTUCCI, LA LOGGIA, SCHIFANI,
PEDRIZZI, D’ALÌ, LAURO e VEGAS**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 LUGLIO 1998

Legge quadro sull’ordinamento della polizia locale
ad organizzazione regionale

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 6

ONOREVOLI SENATORI. - L'attuale momento storico che vede l'Italia prossima all'integrazione nella Comunità europea e che si caratterizza per la realizzazione di profonde riforme della struttura e dei principi fondamentali dell'organizzazione pubblica, esprime l'ormai indifferibile esigenza di procedere alla risoluzione delle vaste e, sovente, drammatiche questioni inerenti gli organismi ed i Corpi di polizia nel nostro Paese.

Si tratta, come è noto, di tematiche estremamente complesse e delicate sulle quali influiscono - persino eccessivamente o indebitamente - molteplici fattori politici, culturali e normativi, non esenti, talvolta, dal porsi in reciproco antagonismo, sacrificando o, comunque, posponendo i beni della sicurezza collettiva e della vita sociale ad interessi di categoria ed a resistenze al cambiamento.

Ciò si ravvisa, con estrema quanto preoccupante evidenza, nella pervicacia, posta in atto da varie parti anche della compagine statale, nel conservare ad oltranza condizioni di molteplicità, eterogeneità, separazione e frammentazione degli enti e delle soggettività titolari dei poteri di polizia che, oltre a condannare l'ordinamento italiano ad impersonare un «caso» ormai unico, non solo in Europa ma nel mondo intero («il Paese delle Cinque Polizie») ed a riscuotere la stigmatizzazione degli organi comunitari, si dimostrano anacronistiche e, soprattutto, disfunzionali ad affrontare le sfide della società e della complessità sociale contemporanee.

Nondimeno, degli obiettivi e degli intendimenti di quanti mirino ad invertire il percorso della Storia, propriamente in un settore, quello della potestà di polizia che si collega, forse più di ogni altro, alla questione

della Sovranità e della Forma-Stato, si deve comunque tener conto poichè, specificamente negli ultimi tempi, è in atto una serie di iniziative volte ad accentuare ed esasperare la centralizzazione di tale potestà, in luogo di operare, democraticamente e costituzionalmente, verso un migliore decentramento e/o riconoscimento di autonomie locali.

Per meglio dire, sembrano svilupparsi strategie normative piuttosto articolate nel loro genere che tendono contestualmente a rivitalizzare il paradigma ottocentesco dell'esclusiva egemonia statalista in materia di ordine pubblico e sicurezza pubblica, rimarcando l'indelegabilità e l'intrasferibilità di competenze siffatte (o alcune parti di esse) ad enti diversi dall'Amministrazione centrale, ed a ridurre ulteriormente - fin quasi ad annullarle - le già esistenti funzioni di polizia attribuite, delegate e sub-delegate a regioni, province e comuni. Una modalità del primo atteggiamento si coglie, ad esempio, nella recente controversia sull'Arma dei carabinieri, il cui ruolo di forza militare di polizia - censurato alla pari di ogni residuo modello analogo dalla Comunità europea - è ancora in attesa di una ristrutturazione e dà luogo, ancora oggi, ad espedienti compromissori come palliativi di «miglior coordinamento» interforze e simili. Identica modalità si coglie nella tuttora insolita collocazione del Corpo forestale, sopravvissuto nella sua veste statale addirittura alla scomparsa del Ministero (cioè della fonte istituzionale) di cui era espressione e che avrebbe dovuto, già da tempo, essere riformato a livello regionalistico, almeno se non vi si opponessero incredibili resistenze dirette e mantenere l'assetto originario.

Una modalità del secondo atteggiamento è, invece, riscontrabile nella sistematica di-

istribuzione normativa, criteriologica e finanche interpretativa, delle competenze e funzioni di polizia (giudiziaria, amministrativa e di pubblica sicurezza) proprie agli enti locali, segnatamente dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1997, n. 616, e della legge-quadro 7 marzo 1986, n. 65. Ciò è avvenuto in rapida successione, tanto sul versante delle prerogative attribuite al personale ed agli organi di polizia locale (interpretazione restrittiva dei compiti di polizia giudiziaria *ex* articolo 57 del codice di procedura penale, facoltatività e non più obbligatorietà dell'armamento - quest'ultima capziosamente inserita nel comma 134 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, sullo snellimento delle procedure amministrative! - e così via), quanto attraverso la proposizione di nuove norme (come la «bozza Bassanini» sulla polizia regionale ed il «conferimento» di certe competenze del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza dallo Stato a comuni e province) il cui obiettivo principale è quello di negare *in toto* ai relativi Corpi e servizi la natura stessa (e, ovviamente, la titolarità) di vere strutture di polizia. A completare tale manovra «a forbice» deve poi aggiungersi un'altra tendenza che in apparenza dovrebbe porsi come antitetica a quelle indicate ma che, a ben vedere, vi si integra e vi si compendia: la moltiplicazione delle proposte di riforma delle polizie municipali (si badi alla specificità del termine e della nozione) che dovrebbero rafforzare i poteri dei sindaci e degli organismi comunali in queste materie. In realtà, tenendosi conto della riappropriazione centralizzatrice delle funzioni basilari di polizia perseguita dalle politiche «riformiste» di cui sopra, un simile «potenziamento» degli enti locali più minuti - sul piano territoriale ed istituzionale - e, soprattutto, sforniti di potestà legislative sub-primarie rispetto al ruolo della normazione ordinaria, anzichè condurre ad un'effettiva redistribuzione di competenze e funzioni tra Stato, regioni, comuni e province nella prospettiva, peraltro decantata, di

tipo federalista o - in estremo subordine - di un più consistente decentramento amministrativo può risolversi prevedibilmente in semplici modifiche settoriali, inefficaci sul piano complessivo della questione-polizia.

Fermo restando che i comuni e le province debbano acquisire competenze più ampie e soprattutto chiare dal profilo normativo, organizzativo ed operativo di quanto già stabilito dalla legge n. 65 del 1986 e dalla legislazione regionale su tali materie, il nodo centrale - ed irrisolto, oltrechè misconosciuto e mistificato - della tematica della riforma delle forze di polizia in Italia dev'essere dunque, individuato nel ruolo istituzionale, sociale e politico della Regione. Ovvero, proprio di quella Regione che sembra la vittima predestinata e/o l'obiettivo da neutralizzare, contro cui si dirigono le strategie di ingegneria costituzionale di quanti avversino la suddetta riforma.

D'altronde, anche il sorprendente silenzio sulla questione-polizia nell'ambito del dibattito sul federalismo (salvo qualche voce isolata di sindaci e presidenti di consigli regionali negli ultimi mesi) concorre, se opportunamente reinterpretato alla luce di quanto va emergendo in campo «controriformista», ad identificarvi uno dei più importanti luoghi del conflitto culturale e giuridico dal cui esito potrà sostanziarsi o meno, la nuova forma-Stato nel nostro Paese.

Ed è persino ovvio ritenere che, si voglia adottare il modello cantonale svizzero o federale nordamericano o dei *Länder* tedeschi o altro, qualsivoglia assetto federalista non può prescindere - simbioticamente - dalla rilevanza della Regione e dei poteri di polizia, nel significato integrale, di cui essa va dotata.

Tuttavia, dev'essere contestualmente affermato il principio di una ristrutturazione in veste binaria (o bipartita) degli organi preposti a tali funzioni: una polizia statale (o federale) anche composta dai Corpi attualmente esistenti ed una polizia regionale unitaria nella sua identità territoriale, cioè non limitata al coordinamento degli organi-

smi comunali e provinciali che già esistono e vi operano, bensì omogenea, con vertici e strutture unificati e diramati, poi, nelle singole entità locali.

Per quanto attiene al ruolo ed ai poteri di comuni e province, questo modello naturalmente non implicherà alcuna menomazione delle figure esponenziali di tutti gli altri enti locali, anzi ne potenzierà realisticamente e funzionalmente l'operato attraverso i meccanismi e le procedure di gestione e concertazione per sindaci e presidenti delle province (e rispettivi assessorati) che parteciperanno in prima persona, nell'ambito delle loro competenze, alla migliore utilizzazione delle risorse disponibili per assicurare quella tutela dei beni individuali e sociali che è l'oggetto primario di ogni potestà di polizia.

E proprio in relazione a ciò, nonchè in risposta a taluni tentativi di discriminare l'importanza di quei beni a seconda dell'organo preposto alla loro tutela (ordine pubblico e sicurezza pubblica solo appannaggio dello Stato e protezione di beni sociali «minimi» - o ritenuti tali - residuata agli enti locali!), deve ribadirsi come, dal profilo giuridico, uno Stato democratico, ad assetto federalista o meno, non può fondare il proprio ordinamento se non sull'equanime riconoscimento dei bisogni della collettività nel suo insieme, senza distinzioni opportunistiche e strumentali a fini di parte.

Del profilo economico e dell'efficienza dei servizi, poi, non può tacersi sull'immane, ed ormai intollerabile, dispendio di risorse pubbliche causato dal mantenimento di un elefantiaco apparato di forze di polizia i cui costi annui si avvicinano pericolosamente al tetto dei trenta-quarantamila miliardi. Con risultati, peraltro, assai scarsi nel settore della criminalità piccola e media - che dilaga ponendo a rischio quotidiano la vita e l'incolumità del cittadino, segnatamente nei grandi centri urbani - mentre nei confronti della delinquenza associata, organizzata o comunque ad alta pericolosità, vista l'inefficienza delle strutture ordinarie dei vari Corpi, ci si è indotti a costituire altrettanti nuclei specializzati che hanno finito, chiaramente, per formare altre polizie autonome, o «polizie nelle polizie», moltiplicando, come effetto di ricaduta, ancor peggiori interferenze reciproche e conflittualità inter-organiche non prive, addirittura, di antagonismi «personalizzati», come evidenziato dalle cronache giudiziarie!

La riforma che il presente disegno di legge intende realizzare, allora, si inquadra a pieno titolo nel dibattito sul rinnovamento della cosa pubblica e sull'assetto costituzionale delle autonomie locali, ma al di là del dato giuridico, politico e, non ultimo, economico ed amministrativo, essa va letta come un indispensabile obiettivo di civiltà.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Attività e competenze)

1. La funzione di polizia è esercitata anche dalle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, nel rispetto delle competenze istituzionali attribuite allo Stato e agli altri enti pubblici dalle leggi e dai regolamenti.

2. Le regioni svolgono, nel loro rispettivo ambito territoriale e mediante i loro organismi, uffici e servizi, attività di polizia locale sia in forma esclusiva che concorrente con gli altri enti pubblici.

Art. 2.

(Attività esclusive)

1. Debbono intendersi di competenza esclusiva delle regioni, nell'esercizio delle attività di polizia, le materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, ossia:

- a) polizia urbana e rurale;
- b) polizia della viabilità con particolare riferimento ai centri abitati e alle strade provinciali e comunali;
- c) polizia del commercio;
- d) polizia sanitaria;
- e) polizia idraulica, lacuale e fluviale;
- f) polizia fitopatologica;
- g) polizia agraria campestre e forestale inerente a beni appartenenti al patrimonio regionale;
- h) polizia ittica, venatoria, zoofila e veterinaria;
- i) polizia tributaria per tributi ed imposte degli enti locali;
- l) polizia edilizia.

2. Sono altresì di competenza esclusiva delle regioni nell'esercizio delle attività di polizia:

- a) il controllo degli stranieri;
- b) il rilascio e la revoca del passaporto;
- c) il rilascio e la revoca della licenza di porto d'armi;
- d) la prevenzione e la repressione del commercio, consumo e detenzione di sostanze stupefacenti e psicotrope, in base alle norme del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

Art. 3.

(Coordinamento attività di polizia giudiziaria)

1. Le regioni coordinano le attività di polizia giudiziaria che possono essere esercitate dai sindaci ai sensi dell'articolo 57 comma 1, lettera c) del codice di procedura penale, della lettera b) del comma 2 del medesimo articolo e delle guardie delle province e dei comuni.

Art. 4.

(Corpi di polizia locale)

1. Le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale istituiscono appositi Corpi di polizia locale per l'espletamento delle attività e dei compiti previsti dagli articoli 2 e 3.

2. Ai Corpi di polizia locale sono devolute le competenze organizzative, operative e funzionali in materia di polizia locale già appartenenti ai Corpi di polizia municipale e provinciale, regolati dalla legge 7 marzo 1986, n. 65, e dalle relative disposizioni di attuazione, nonchè le competenze di altri organismi di polizia la cui attribuzione risulti incompatibile con i criteri della presente legge.

Art. 5.

(Limiti territoriali)

1. I Corpi di polizia locale svolgono la propria attività all'interno del territorio della regione di appartenenza, senza alcuna ulteriore limitazione spaziale o temporale nell'espletamento dei relativi compiti istituzionali.

2. Sono ammesse operazioni esterne all'ambito territoriale della regione di appartenenza nel caso di inseguimento di autori di reato in flagranza; per il proseguimento di indagini sugli illeciti consumati nell'ambito del territorio della regione di appartenenza, in caso di soccorso per pubbliche calamità, per collegamento fra enti e organismi interregionali, per rappresentanza e missione.

Art. 6.

(Comandi di polizia locale)

1. Presso ogni capoluogo di regione è istituito il Comando del Corpo di polizia locale.

2. Presso i singoli province o comuni appartenenti al territorio regionale, ciascuno per le rispettive competenze, sono istituiti centri circondariali di polizia locale alle dirette dipendenze del comando regionale.

3. Sulla base del decentramento amministrativo sono organizzati comandi decentrati di polizia locale.

4. Il comando regionale è diretto da un funzionario con grado di responsabile del Corpo, coadiuvato da due dirigenti superiori con grado di vice-responsabili.

5. Il responsabile del Corpo è nominato dal presidente della giunta regionale su proposta dell'assessore regionale competente in materia di enti locali; il relativo incarico ha la durata di due anni e non è immediatamente rinnovabile.

6. Il responsabile del Corpo nomina i responsabili dei centri circondariali, scelti nel ruolo dei dirigenti superiori.

7. La durata degli incarichi di cui al comma 6 è triennale ed è rinnovabile.

8. I comandi decentrati sono tenuti da funzionari del ruolo dei funzionari direttivi e la durata degli incarichi è determinata da regolamenti regionali.

Art. 7.

(Organizzazione del Corpo)

1. Le regioni provvedono con legge a:

a) organizzare il comando del Corpo di polizia locale;

b) organizzare i comandi circondariali del Corpo;

c) stabilire norme per l'istituzione ed attuazione dei vari servizi, tenendo conto delle esigenze territoriali dei singoli comuni per la distribuzione del personale e delle strutture;

d) determinare l'entità, la qualità e l'efficienza del materiale di dotazione prescrivendo anche le caratteristiche dell'armamento da omologare, comunque, a quello delle polizie di Stato;

e) attuare servizi di formazione ed aggiornamento periodico del personale, usufruendo delle proprie strutture didattiche e promuovendo iniziative di collaborazione tecnico-scientifica con istituti universitari e di insegnamento professionale;

f) promuovere modalità di cooperazione con gli altri enti pubblici e con i servizi operanti sul territorio nel settore dell'assistenza sociale, della prevenzione, della devianza minorile e del recupero degli emarginati.

Art. 8.

(Compiti degli organi regionali)

1. L'assessore regionale competente in materia di enti locali, per delega del presidente della giunta regionale, impartisce le direttive, vigila sull'espletamento dei servizi di polizia locale e adotta i relativi provvedi-

menti previsti dalle leggi e dai regolamenti. Esercita poteri di coordinamento e di vigilanza nei confronti dell'operato dei servizi a base circondariale, con la collaborazione dei sindaci territorialmente competenti.

Art. 9.

(Poteri dei Presidenti delle Province e dei Sindaci)

1. I presidenti delle province ed i sindaci dei comuni ricompresi nell'ambito delle singole regioni dispongono, ciascuno per le rispettive competenze, dei servizi circondariali di polizia locale per le esigenze relative all'espletamento dei compiti istituzionali di polizia giudiziaria, amministrativa e di pubblica sicurezza.

2. Sulla base di mansionari che saranno formulati con legge regionale e con regolamenti provinciali e comunali, potranno definirsi compiutamente i termini ed i limiti delle materie, di interesse strettamente locale, per le quali i presidenti delle province ed i sindaci si avvarranno dell'opera e delle strutture della polizia regionale.

3. In ogni caso è escluso ogni potere direttivo, gerarchico ed amministrativo dei presidenti delle province e dei sindaci sui comandi circondariali di polizia locale, che sono responsabili solo nei confronti del comando regionale.

Art. 10.

(Personale dei Corpi)

1. Le qualifiche degli appartenenti ai Corpi di polizia locale sono:

- a) responsabile del Corpo, o comandante;
- b) vice responsabili del Corpo, o vice-comandanti;
- c) responsabili dei comandi circondariali;
- d) responsabili dei comandi decentrati, o gruppi circoscrizionali;

- e) addetti al coordinamento;
- f) istruttori di polizia locale;
- g) operatori.

Art. 11.

(Funzioni del personale)

1. Il personale inquadrato nei Corpi di polizia locale esercita funzioni di:

a) polizia amministrativa, di prevenzione e repressione degli illeciti, nelle materie indicate dall'articolo 2;

b) polizia giudiziaria, rivestendo la qualifica di agente di polizia giudiziaria riferita agli operatori e di ufficiale di polizia giudiziaria riferita ai responsabili, vice responsabili, responsabili dei comandi circondariali e dei comandi decentrati, agli addetti al coordinamento e agli istruttori di polizia locale;

c) pubblica sicurezza, rivestendo a tal fine la qualifica di agente di pubblica sicurezza riferita agli operatori e di ufficiali di pubblica sicurezza riferita ai responsabili, vice responsabili, responsabili dei comandi circondariali e decentrati, agli addetti al coordinamento e agli istruttori di polizia locale.

2. Allo scopo di adempiere nel modo migliore i compiti previsti dalla lettera f) del comma 1 dell'articolo 7 i Corpi di polizia locale istituiscono speciali gruppi operativi per l'assistenza a soggetti marginali e per la prevenzione del disadattamento sociale e della devianza, segnatamente minorile.

Art. 12.

(Stato giuridico)

1. Lo Stato giuridico del personale dei Corpi di polizia locale è disciplinato dai regolamenti regionali in conformità ai principi contenuti nella legge 29 marzo 1983, n. 93.

2. Gli appartenenti al Corpo di polizia locale sono inquadrati nel contratto della polizia di Stato cui vengono, ad ogni effetto, equiparati, anche per quanto concerne le dotazioni di casermaggio, armamento e strutture per il servizio di istituto.

3. Ai ruoli della polizia locale si accede per pubblici concorsi a base regionale.

4. Agli obblighi del servizio di leva può adempiersi anche mediante inquadramento nei ruoli della polizia locale.

5. Il personale dei Corpi di polizia locale è assegnato stabilmente presso i rispettivi comandi circondariali ove l'attività di istituto viene ordinariamente svolta.

Art. 13.

(Formazione ed aggiornamento)

1. Per sopperire alle esigenze di formazione ed aggiornamento professionale degli appartenenti ai Corpi di polizia locale sono istituite, presso i capoluoghi di Regione, le accademie di polizia locale.

2. Le accademie di cui al comma 1 provvedono alla programmazione e realizzazione di corsi istituzionali di preparazione tecnico-scientifica sia per i dirigenti sia per gli operatori.

3. Le accademie sono equiparate ad analoghi istituti delle polizie statali e alla scuola superiore della pubblica amministrazione.

4. All'inizio di ogni anno accademico le regioni, con apposita programmazione, organizzano i corsi relativi alle materie di più specifico interesse per la formazione del personale dei Corpi, avvalendosi dell'opera di docenti interni ai Corpi stessi e di docenti esterni, scelti fra il personale didattico delle locali università.

5. L'erogazione dei fondi per i compensi ai docenti, per l'acquisizione di strutture e materiale didattico, nonchè per la pubblicazione di lavori scientifici originali è regolata da apposita legge regionale.

6. Alla conclusione dei rispettivi corsi e previo esame di profitto, le accademie di

polizia locale rilasciano un diploma di merito che costituisce titolo privilegiato nella valutazione dei titoli per il progresso in carriera.

7. Gli esami sostenuti durante i corsi, se recanti eguale denominazione, sono riconosciuti dalle facoltà e dipartimenti universitari statali per il conseguimento dei relativi titoli di laurea.

8. La frequenza ai corsi di formazione, la cui durata è stabilita da leggi regionali relativamente alle esigenze dell'organizzazione dei servizi, è obbligatoria.

Art. 14.

(Norme transitorie)

1. La legge 7 marzo 1986, n. 65, è abrogata.

2. La lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 57 del codice di procedura penale è sostituita dalla seguente:

«*b)* gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei Carabinieri, della Guardia di finanza, del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, i responsabili del servizio o del Corpo e gli addetti al coordinamento e al controllo della polizia locale nel territorio di appartenenza nonchè gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità».

3. La lettera *b)*, del comma 2 dell'articolo 57 del codice di procedura penale è sostituita dal seguente:

«*b)* i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di polizia penitenziaria, le guardie forestali e gli operatori della polizia locale».

4. I Corpi, i servizi e uffici di polizia municipale e provinciale sono sciolti alla data di entrata in vigore della presente legge. Il personale ad essi adibito è interamente assegnato alle strutture dei Corpi di polizia locale.

5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge dovrà ultimarsi la riorganizzazione delle competenze e dei servizi attualmente espletati dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei carabinieri, dalla Guardia di finanza e dal Corpo forestale dello Stato nelle materie di competenza esclusiva della polizia locale indicate nell'articolo 2 nonchè dei servizi espletati da tutte le categorie richiamate dal comma 3 dell'articolo 57 del codice di procedura penale.

Art. 15.

(Norme finali)

1. Le caratteristiche delle uniformi della polizia locale sono prescritte da norme di Stato stabilite per legge, vincolanti per tutto il territorio nazionale, e integrate dai contrassegni caratteristici delle amministrazioni regionali.

2. Spetta ai comuni reperire strutture e adeguarle per l'ospitalità degli uffici e dei servizi erogati dalle polizie locali.

3. È istituita una speciale commissione nazionale interforze composta da esperti designati dai ministeri interessati e dalle regioni per definire le modalità giuridiche ed operative inerenti alla trasmissione delle funzioni e compiti attualmente espletati dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei carabinieri, dalla Guardia di finanza e dal Corpo forestale dello Stato, nonchè dai soggetti investiti di competenze di polizia giudiziaria secondo il disposto del comma 3 dell'articolo 57 del codice di procedura penale agli organi di polizia locale in base alle disposizioni della presente legge, nel termine previsto dal comma 4 dell'articolo 14.

Art. 16.

(Osservatorio regionale)

1. Al fine di sollecitare il contributo e la cooperazione di enti pubblici e privati nonchè di singoli cittadini per l'ottimizzazione

dei servizi di polizia regionale, è istituito un Osservatorio regionale composto da rappresentanti di associazioni il cui statuto è diretto alla tutela dei beni collettivi.

2. L'Osservatorio di cui al comma 1 ha poteri consultivi, di iniziativa e propositivi nei confronti degli organismi e della polizia locale per la prospettazione e soluzione di problematiche socio-istituzionali interessanti il territorio.

