

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1778

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PAPPALARDO

Legge quadro sull'ordinamento della polizia locale
in ambito regionale

Presentata il 23 ottobre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — La complessità delle problematiche, operative ed istituzionali, che caratterizzano le molteplici branche dell'attività di polizia nel nostro Paese costituisce ormai un dato di tutta evidenza. Altrettanto palesi risultano, al presente, l'inefficienza e la vetustà di un sistema normativo frastagliato ed eterogeneo, che attribuisce poteri e competenze di polizia agli organismi più vari, determinando pericolose interferenze operative, notevoli incertezze sul piano del corretto esercizio delle rispettive potestà, nonché rilevanti dispendi di risorse economiche e patrimoniali.

Riguardo a quest'ultimo punto, giova osservare, a titolo di esempio, come, a fronte dell'erogazione di una spesa complessiva ammontante, per il solo esercizio di bilancio statale del 1988, ad oltre ven-

tunomila miliardi concernenti le strutture di polizie statali (escludendovi, quindi, i fondi attribuiti alle organizzazioni di polizia locale, da parte dei comuni e delle province), la scarsa funzionalità dell'attività, preventiva e repressiva antidelittuosa, esplicita globalmente da tali apparati continua a comportare danni e costi sociali sempre più elevati.

Sulle cause e sui possibili rimedi di una situazione, progressivamente divenuta insostenibile, molto è stato detto e scritto: dilagare incontenibile della criminalità organizzata, moltiplicarsi dei compiti istituzionali implicanti un intervento sempre più capillare e professionistico delle forze di polizia, trasformazioni della compagine socio-economica esprimenti la necessità di « un nuovo modo di fare polizia », riforme destinate ad incidere profondamente nei

meccanismi dell'amministrazione della giustizia e nell'attività di polizia giudiziaria, prima fra tutte quella attinente al codice di procedura penale entrato in vigore il 24 ottobre 1989, carenze di programmazione, pianificazione e coordinamento. Viceversa, nessuna prospettiva concreta di riforma legislativa è stata, fino ad oggi, formalizzata nel settore istituzionale ed organizzativo degli apparati di polizia, dimostrandosi parziale (nonché vecchia di oltre dieci anni e « datata » in rapporto al particolarissimo momento storico nel quale fu varata) la ristrutturazione introdotta con la nota legge 1° aprile 1981, n. 121, e con altre, successive, disposizioni.

Ora, se a livello generale l'Italia rischia di varcare la soglia dell'unione europea del 1993 con l'anacronistica etichetta di « Paese delle cinque polizie » (ed ognuno sa il riduzionismo della cifra, posta la ben maggiore « diffusione » di incarichi di polizia presso innumerevoli organi, uffici ed enti, seppur nella dimensione della « competenza limitata » sancita dall'articolo 57, comma 3, del codice di procedura penale o da leggi e regolamenti speciali), mantenendo una condizione certamente poco « moderna » e che non trova alcun riscontro né in nazioni europee né in quelle extraeuropee, per quanto riguarda più specifiche esigenze interne risulta indispensabile individuare nuove ed efficaci linee di riforma, in ossequio, anzi segnatamente in applicazione peculiare, del dettato costituzionale. Deve, infatti, prestarsi attenzione all'estrema contraddittorietà, anche e soprattutto in termini di principi e di criteri, che la proliferazione degli apparati di polizia statale manifesta nei confronti dell'effettiva volontà del Costituente repubblicano espressa negli articoli 117 e 118 della Carta costituzionale.

In quella sede, con molta chiarezza, vengono enumerate le materie dell'attività di polizia assegnate, si desume in via esclusiva o comunque prioritaria, agli enti locali, con implicita e correlativa esclusione di competenze degli organi di polizia statale.

D'altronde, il lungo ed articolato processo di decentramento istituzionale ed amministrativo, attualmente culminante nell'approvazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante l'ordinamento delle autonomie locali, investe direttamente le tematiche dei campi di attività delle strutture di polizia, privilegiando (fino ad oggi solo come enunciato formale) gli organismi di polizia locale.

Viceversa, e in conseguenza di una inconcepibile refrattarietà, da parte del legislatore ordinario, ad affrontare compiutamente tali questioni, l'impegno riformistico finora profuso in materia è stato limitato alla legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale (legge 7 marzo 1986, n. 65), la cui forza innovatrice risulta essere pressoché nulla.

In primo luogo, la legge n. 65 del 1986 si è limitata, nelle sue parti salienti, ad enumerare tipologie di competenze (polizia giudiziaria, servizio di polizia stradale, pubblica sicurezza in versione ausiliaria) già attribuite da tempo agli organi di polizia municipale e già esercitate in base a normative preesistenti.

In secondo luogo, la stessa legge ha confermato il dato inderogabile della dimensione comunale della polizia locale ammettendo, in via di mera ed improbabile eccezione, unicamente la possibilità di consorzi intercomunali per l'espletamento di attività « extraterritoriali » rispetto al comune di appartenenza.

Infine, agendo in un ambito così settorializzato, la legge n. 65 del 1986 non ha contribuito, neppure in misura minima, a quella redistribuzione di competenze fra Stato ed enti locali di cui si avverte l'attuale bisogno per molti profili dell'attività di polizia.

La presente proposta di legge è finalizzata, allora, ad un effettivo riordino delle competenze, funzioni e potestà di polizia, in stretta aderenza al dettato costituzionale ed in precipua considerazione delle problematiche dianzi accennate.

Essa si impernia sulla istituzione di una vera polizia regionale la quale, nel rispetto delle autonomie, organizzative ed

operative, degli enti locali compresi nell'ambito del territorio delle singole regioni, costituisca un organismo efficiente, agile e consentaneo alle specifiche esigenze sociali e socio-istituzionali della comunità residente, aprendosi all'esercizio di attività proprie a strutture moderne ed autonome, esenti da appesantimenti burocratici e da quei condizionamenti amministrativi che sono prerogativa degli apparati centralizzati.

Non si tratta di creare una « sesta » polizia, ovviamente; e proprio in ragione della necessità di ristrutturare globalmente questa, tanto essenziale, componente della vita associata e dell'equilibrio comunitario, la presente proposta di legge prescrive un rapido passaggio di consegne fra le polizie statali (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di finanza, Corpo forestale dello Stato, organi a competenza limitata di polizia giudiziaria) e l'istituzione polizia ad organizzazione regionale, segnatamente nei campi di attività della cosiddetta polizia amministrativa elencati dall'articolo 117 della Costituzione, della polizia stradale, della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico a livello locale, nonché della polizia giudiziaria nella sua interezza, previa ridefinizione degli ambiti di intervento condivisi con gli altri apparati istituzionali in questa particolare materia.

Per mera analogia, ovvero tenendo conto delle peculiarità del contesto nazionale e socio-culturale italiano, può così prospettarsi l'adozione di un'organizzazione delle forze di polizia sul modello cantonale svizzero o su quello statunitense, nel quale operano, nell'esercizio dei rispettivi poteri, unicamente una polizia federale ed altrettante polizie locali, riportandosi i rimanenti apparati all'espletamento dei compiti originariamente propri ed escludendosi, in tal modo, ogni ulteriore rischio di duplicazioni, triplicazioni e simili negli interventi di prevenzione,

ordine pubblico, repressione dei reati, investigazione, eccetera.

Il vantaggio economico e, soprattutto, funzionale che può derivare da questa riforma si appalesa in tutta la sua evidenza (oltre al pieno recupero dei principi costituzionali): svincolata dagli appesantimenti amministrativi che fino ad oggi ne hanno condizionato l'efficienza (si pensi al rilascio e controllo delle tante licenze ed autorizzazioni di polizia) la Polizia di Stato potrà concentrare le sue risorse e le sue capacità nella lotta alla grande e media criminalità organizzata mediante una nuova e migliore pianificazione delle sue strutture.

Parimenti, gli altri organi di polizia, esentati da interventi e modalità di impiego in settori eterogenei, avranno facoltà di adempiere a quei servizi d'istituto che hanno rappresentato, all'origine ed in tempi successivi, la stessa loro ragion d'essere, anteriormente all'abnorme dilatazione di compiti, poteri e competenze registrabile al momento presente.

Investire la regione di queste nuove potestà, d'altronde, si dimostra una scelta indispensabile, non soltanto in termini di costituzionalità o di migliore potenzialità di intervento sui bisogni del territorio, ma anche in relazione al ruolo « epicentrico » che essa assume sia nei confronti dello Stato, sia verso gli altri enti locali. La regione è organismo dotato di poteri legislativi e pertanto, anche nella nuova gestione dei servizi di polizia e nel loro funzionamento, aggiornamento e sviluppo, diviene un interlocutore normativamente ben più qualificato rispetto ai poteri statali, del comune o della provincia.

Naturalmente, la massima cura va prestata all'incremento della professionalità degli operatori attraverso l'istituzione di appositi centri didattici e di vere accademie usufruenti della cooperazione delle università e degli enti scientifici presenti sul territorio della regione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Attività e competenze).

1. Le regioni svolgono, nel loro rispettivo ambito territoriale e mediante i loro organismi, uffici e servizi, attività di polizia locale, nel rispetto delle competenze istituzionali attribuite allo Stato e agli altri enti pubblici dalle leggi e dai regolamenti.

ART. 2.

(Attività di polizia).

1. Nell'ambito delle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, le regioni svolgono, in via prioritaria, attività di:

- 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, nei limiti delle attribuzioni trasferite alle regioni, venatoria, zoofila e veterinaria;
- i) polizia tributaria per tributi ed imposte degli enti locali.

ART. 3.

(Attività concorsuali).

1. Le regioni esercitano, congiuntamente con gli altri enti pubblici preposti a tali compiti, anche le seguenti attività di polizia generale, nei rispettivi ambiti di competenza territoriale:

a) polizia giudiziaria, in base al disposto dell'articolo 55 del codice di procedura penale;

b) polizia di prevenzione, pubblica sicurezza e ordine pubblico.

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, nonché 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 colti 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 comuni appartenenti al territorio regionale 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 agli 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.

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 e l'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 e di 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 a ciò espressamente delegato dal presidente della giunta regionale adotta le direttive, vigila sull'espletamento dei servizi di polizia locale e adotta i relativi provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti. Egli 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 sindaci).

1. I sindaci dei comuni ricompresi nell'ambito delle singole regioni dispongono 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 da formularsi con legge regionale e con regolamenti comunali, possono essere definiti compiutamente i termini e i limiti delle materie, di interesse strettamente locale, per le quali i sindaci possono avvalersi dell'opera e delle strutture della polizia regionale.

3. In ogni caso, è escluso ogni potere direttivo, gerarchico ed amministrativo 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 (comandante);

b) vice responsabili del corpo (vicecomandanti);

c) responsabili dei comandi circondariali;

d) responsabili dei comandi decentrati (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, prevenzione e repressione degli illeciti, nelle materie indicate dall'articolo 2;

b) polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine 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 ufficiale di pubblica sicurezza riferita ai responsabili, vice responsabili, responsabili dei comandi circondariali e dei comandi decentrati, agli addetti al coordinamento e agli istruttori di polizia locale.

2. Per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera f), 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 ai corpi 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, di armamento e di strutture per il servizio di istituto.

3. Ai ruoli della polizia locale si accede per pubblico concorso 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.

6. Non sono ammessi distacchi da un comando circondariale ad un altro e da un servizio ad un altro se non rigorosamente temporanei e per provate esigenze di servizio e solo qualora i compiti assegnati ineriscano rigorosamente alle funzioni di istituto.

7. I trasferimenti intercomunali sono ammessi solo con il consenso degli interessati. Non sono consentiti trasferimenti per motivi di carattere disciplinare.

ART. 13.

(Divieto di esercizio del diritto di sciopero).

1. Agli appartenenti ai corpi di polizia locale si applicano le norme dell'articolo 84 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

ART. 14.

(Formazione ed aggiornamento).

1. Per sopperire alle esigenze di formazione ed aggiornamento professionale degli appartenenti ai corpi di polizia locale è istituita con legge regionale presso ciascun capoluogo di regione una accademia di polizia locale.

2. Le accademie di polizia locale 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 di polizia locale sono equiparate agli analoghi istituti delle polizie statali e alla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

4. Sulla base del criterio della programmazione, all'inizio di ogni anno accademico le regioni organizzano i corsi relativi alle materie di più specifico interesse per la formazione del personale dei corpi, avvalendosi dell'opera di docenti appartenenti 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, nonché per

la pubblicazione di lavori scientifici originali è regolata dalla 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 dai dipartimenti universitari statali per il conseguimento dei relativi diplomi di laurea.

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

ART. 15.

(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 dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza, del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, i responsabili e i vice responsabili del corpo, i responsabili dei comandi circondariali e decentrati, gli addetti al coordinamento e gli istruttori della polizia locale nel territorio di appartenenza nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualifica ».

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

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

4. Alla data di entrata in vigore della presente legge sono sciolti i corpi, i servizi

e gli uffici di polizia municipale e provinciale; il personale ad essi adibito è interamente assegnato alle strutture dei corpi di polizia locale.

ART. 16.

(Norme finali).

1. Le caratteristiche delle uniformi sono fissate da norme stabilite con legge dello Stato, vincolanti per tutto il territorio nazionale, e integrate dai contrassegni caratteristici delle amministrazioni regionali.

2. Spetta ai comuni reperire strutture e adeguarle per insediarvi gli uffici degli organi di polizia locale.