

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2059

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PAPPALARDO

Interpretazione autentica dell'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, in materia di delega al Governo per la riforma del pubblico impiego

*Presentata il 21 dicembre 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'ambito dell'ampio processo di trasformazione dell'assetto normativo vigente per quanto concerne numerosi settori della struttura pubblica, il punto di maggiore interesse o, meglio, lo strumento essenziale della riforma, si individua nella diffusione di una regolamentazione dei rapporti di lavoro ispirata al diritto comune in luogo del particolare sistema pubblicistico amministrativo che caratterizza il sistema che sta per essere modificato.

Tuttavia, da tale processo di riforma il legislatore pare aver categoricamente escluso alcuni tipi di rapporto di pubblico impiego che resterebbero vincolati al regime giuridico di diritto pubblico, inalterato rispetto alla *ratio* dell'impostazione normativa organaria.

Più specificamente, questi tipi di rapporto, propri dei magistrati ordinari ed amministrativi, degli avvocati e procuratori dello Stato, del personale militare e delle forze di polizia, dei dirigenti generali ed equiparati, del personale delle carriere diplomatica e prefettizia, a causa delle relative funzioni di elevata importanza istituzionale e sociale, sono ritenuti insuscettibili di sottoposizione a discipline di genere privatistico, posta la loro incompatibilità con ruoli diversi da quelli rigorosamente loro ascritti dallo Stato.

Una simile scelta, d'altronde, corrisponde alle esigenze, più volte ventilate negli ultimi tempi, di perseguire una migliore razionalizzazione dei servizi, della programmazione e delle politiche di gestione delle risorse collettive mediante

l'introduzione di un sistema sostanzialmente « misto » nel quale rendere reciprocamente integrati ed integrabili complessi di organi e di norme giuridicamente eterogenei.

È evidente che la netta demarcazione fra contesti, già uniformemente disciplinati da norme di diritto pubblico, destinati a mutare o a conservare le prerogative giuridiche precedenti, si impegni su un criterio discriminatorio « verticale » ed « organicistico » dei poteri e delle strutture dello Stato, per cui beni generali come l'amministrazione della giustizia centrale e/o periferica è opportuno che restino affidati a soggetti legati allo Stato da un rapporto di diritto pubblico.

Ma è altrettanto evidente che — proprio in ragione delle nuove prospettive di razionalizzazione dei servizi di utilità ed interesse generali — la riforma disegnata dalla delega al Governo si incentra sul privilegiare i profili funzionali dei servizi in luogo della semplice distinzione per enti, istituti e compagini strutturali.

In altri termini, a seguito della profonda evoluzione socio-istituzionale (e socio-culturale) che investe, da diversi anni, le competenze, la fisionomia e gli stessi significati dell'organizzazione statale, le vecchie concezioni giuspubblicistiche indirizzate a descrivere ed interpretare in chiave organica (ovvero per organi e gruppi di organi) l'essenza ed il funzionamento della cosa pubblica, cedono ormai il passo ad una visione sistematica e più duttile di ruoli, compiti ed ambiti di attività. La funzione, allora, prende il posto dell'organo ed assume in sé — al di fuori di troppo rigide quanto cristallizzate attribuzioni istituzionali — il carattere esponenziale dell'interesse collettivo che essa deve tutelare, promuovere o realizzare.

In una siffatta dimensione logica e giuridica si inseriscono molte, seppur caute e parziali, deleghe di funzioni ad entità estranee ai tradizionali contesti di appartenenza: la creazione del « giudice di pace », preposto a dirimere controversie di limitato valore giudiziario, rappresenta un esempio di tutto rispetto di un ampliamento di funzioni al di fuori della magi-

stratura togata, conservando un'identica rilevanza sul piano del valore delle decisioni.

Eguale valutazione può essere operata nei confronti della funzione di polizia e delle diverse branche in cui essa si suddivide, dalla polizia svolgente attività strumentale a quella giudiziaria a quella incaricata di garantire la pubblica sicurezza, l'ordine pubblico e il rispetto delle prescrizioni amministrative.

Tale funzione, a seguito di progressivi interventi legislativi, è attualmente espletata anche da enti locali come, in primo luogo, i comuni, attraverso i corpi di polizia municipale.

Nondimeno, in base a prospettive di ulteriore e più specifica realizzazione di un pieno programma di decentramento di competenze agli enti locali, si delinea già da alcuni anni l'ipotesi di istituire vere strutture di polizia regionale, dotate di migliore autonomia operativa quanto funzionale, destinate a raggruppare i vari corpi comunali di polizia esistenti sul territorio, nel rispetto, peraltro, dei singoli ruoli organizzativi.

A prescindere dunque dalla genesi storico-legislativa di tale processo, cioè dalla permanenza di una « delega » statale concessa agli enti locali in questa materia, o dall'ormai consolidata autonomizzazione della funzione di polizia (meglio ancora se vertente su competenze esercitate in via esclusiva dalla polizia municipale o, *de lege ferenda*, regionale), *ab origine* assegnata all'ente locale medesimo, privilegiare il dato funzionale rispetto alla natura istituzionale dell'organo a ciò deputato significa necessariamente giungere ad un'equiparazione — in senso « orizzontale » — fra soggetti esercenti compiti intrinsecamente identici, distinguibili solo per l'ambito territoriale di esercizio, un dato puramente spaziale che è del tutto ininfluenza sull'identità qualitativa e quantitativa delle funzioni di polizia esercitata dalle polizie municipali.

Conseguenzialmente, sotto questo profilo (che si integra pienamente, fra l'altro, con sempre più numerose esigenze di controllo capillare del territorio, di vicinanza

ai bisogni delle collettività residenti, di elasticità degli interventi, anche e soprattutto di tipo preventivo) l'eventuale esclusione degli organi di polizia municipale dal novero delle categorie il cui rapporto di impiego è destinato a rimanere di diritto pubblico provocherebbe danni incalcolabili proprio nei confronti di quella

funzione di polizia (e del relativo prestigio e della generale autorità verso il cittadino), che, per la sua natura tecnica e giuridica, non può essere soggetta a limitazioni, scomposizioni o frazionamenti, e che, peggio ancora, non può essere ricondotta a due differenziati livelli autoritativi, a pena della sua nullificazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ART. 1.

1. All'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, le parole « forze di polizia » devono essere interpretate come comprensive di tutti i corpi di polizia locale.