

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2325

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GASPARRI, TASSI, GAETANO COLUCCI, CELLAI, CONTI,
IGNAZIO LA RUSSA**

Esclusione della polizia locale dall'ambito di applicazione dell'articolo 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, concernente revisione della disciplina del pubblico impiego

Presentata il 2 marzo 1993

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 della particolarità pubblicistica ed amministrativistica che aveva finora caratterizzato il precedente sistema.

Tuttavia da tale processo di riforma il legislatore pare aver categoricamente escluso alcune tipologie del pubblico impiego che resterebbero vincolate al regime giuridico di diritto pubblico, inalterato rispetto alla *ratio* « statalistica » dell'impostazione normativa originaria.

Più specificamente, queste tipologie — costituite dai magistrati ordinari ed amministrativi, dagli avvocati e procuratori dello Stato, dal personale militare e delle Forze di polizia, dai dirigenti generali ed equiparati, dal personale delle carriere diplomatica e prefettizia — a causa delle funzioni svolte, di elevata importanza istituzionale e sociale, sono ritenute insuscettibili di sottoposizione a discipline di genere privatistico, posta la loro incompatibilità con ruoli diversi da quelli rigorosamente ascritti alle componenti essenziali della cosa pubblica.

Una simile scelta, d'altronde, si compendia con le esigenze, più volte ventilate negli ultimi tempi, di perseguire una migliore razionalizzazione dei servizi, della programmazione e delle politiche di ge-

stione 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.

Ora 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 impernia sul criterio discriminativo « verticale » ed organicistico dei poteri e delle strutture dello Stato, per cui i beni generali come l'amministrazione della giustizia, la sicurezza e l'ordine pubblico, i rapporti con l'estero e l'alta dirigenza centrale o periferica, devono restare affidati alla responsabilità di soggetti legati allo Stato da un rapporto di lavoro di diritto pubblico.

Ma è altrettanto evidente che — proprio in ragione delle nuove prospettive di razionalizzazione dei servizi di utilità e di interesse generali — la riforma disegnata dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante, tra l'altro, la delega al Governo in materia di revisione della disciplina del pubblico impiego per alcune categorie, si incentra sul privilegiare i profili funzionali di quei medesimi 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 sistemica e più duttile di ruoli, di compiti e di 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, anche se 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 magistratura togata, mantenendo 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 giudiziaria alla pubblica sicurezza, dall'ordine pubblico alla polizia amministrativa.

Tale funzione, infatti, a seguito di progressive riforme legislative intervenute nel corso del tempo, è attualmente espletata anche da organi non statali come, in primo luogo, i comuni attraverso l'istituzione dei corpi di polizia municipale.

Nondimeno, in base a prospettive di un'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 e funzionale, destinate a raggruppare i vari corpi comunali esistenti sul territorio, nel rispetto, peraltro, dei singoli ruoli organizzativi.

A prescindere dunque dalla genesi storico-legislativa di tale processo, ovvero 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) che è *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 divisione territoriale, basandosi cioè su un dato puramente spaziale che è del tutto ininfluenza sull'identità qualitativa e quantitativa della funzione di polizia esercitata dalle polizie locali.

Conseguentemente sotto questo profilo — che si integra pienamente, fra l'altro, con le sempre maggiori 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 locale dal novero delle categorie destinate a restare sottoposte ad un rapporto di lavoro di diritto pubblico, provocherebbe danni incalcolabili propriamente nei confronti di quella funzione di polizia (nonché del suo prestigio, della sua generalizzabilità, della sua autorità verso il cittadino, eccetera) che, per la sua natura tecnica e giuridica, non può essere soggetta a limitazioni,

scomposizioni o frazionamenti; o, peggio ancora, non può essere ricondotta a due differenziati livelli a pena della sua nullificazione.

Pertanto, data la scarsa chiarezza della disposizione contenuta nell'articolo 2 comma 1, lettera d), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, si ritiene indispensabile — al fine di evitare possibili fraintendimenti o riduzioni interpretative della lettera della legge — ricomprendere tra « le forze di polizia », anche quelle « locali », richiamandosi al titolo della legge 7 marzo 1986, n. 65, anche nel modo con cui denomina gli organismi di polizia locale.

Pertanto si chiede l'approvazione della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Al comma 4 dell'articolo 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, dopo le parole: « Forze di polizia », sono inserite le seguenti: « compresa quella locale ».