amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 7-9/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Alcune riflessioni sulle prospettive per le polizie locali

di Marco Cardilli

L'Italia è un paese in cui unità ed identità nazionale hanno una storia relativamente breve, sicuramente più recente rispetto a quella di tutti i corpi di polizia i cui atti fondativi si datano perlopiù anteriormente al 1861. La storia antica, ma anche più recente, delle nostre alterne vicende territoriali, costantemente caratterizzate da spinte separatiste a stento contenute da contrarie forze esercitate da monarchi illuminati ma non troppo convinti, hanno lasciato un segno indelebile nelle variegate e diversificate realtà territoriali che la recente costituzione ha solo nominalmente raggruppato sotto lo stesso nome ma che continuano a sostenersi su radici e tradizioni e culture profondamente diverse. Proprio a causa di questa diversità geografica, storica e socio-economica delle identità locali è facile immaginare con quanta diversità si siano atteggiati i modelli organizzativi e le attività svolte dalle polizie locali all'interno di esse.

Tracciare la storia delle funzioni di polizia locale significa ripercorrere l'evoluzione organizzativa ed istituzionale dello stato italiano, laddove il termine locale è inteso nell'ambito della comunità di riferimento all'interno del relativo periodo storico. In Italia, la denominazione "polizia locale" indica un organo di polizia che dipende da un ente locale, ossia dal Comune o dalla Provincia o più di recente dalla città metropolitana o da un unione di comuni. Quindi, nell'accezione fatta propria dal nostro ordinamento, la locuzione "locale" si riferisce all'amministrazione pubblica (territoriale) di appartenenza. Tuttavia, il medesimo attributo è altresì riferibile all'ambito di operatività sul territorio dell'organo di polizia, a prescindere dall'amministrazione pubblica di appartenenza, in ipotesi anche statale. In questo senso, le Stazioni dei Carabinieri potrebbero essere definite polizia locale tuttavia nessuno penserebbe mai di considerare le stesse stazioni ed i loro operatori come polizie diverse perché limitata alla competenza territoriale della stazione stessa.

Il diverso significato attribuito nella stratificazione normativa dal legislatore all'aggettivo "locale" ha ragioni strutturali e si lega alla tipologia di organizzazione dello Stato prevalente al momento dell'emanazione della norma: centralistico, piuttosto che regionale o federale. In Italia, Stato centralistico per espressa e storica necessità (l'esigenza unificatrice ne ha condizionato la genesi), la funzione di polizia è storicamente esercitata dall'Amministrazione centrale, ancorché con presidi locali dei propri apparati.

Tuttavia, il progressivo affermarsi dei principi dell'autonomia e del decentramento amministrativo, fatti propri nella Carta costituzionale, a questa impostazione si è con il tempo affiancata, senza tuttavia sostituire il sistema precedente, l'attribuzione di funzioni minori, ma quantitativamente crescenti, di polizia alle autonomie

 ISSN 2036-7821

locali. Tale processo apapre logico, del tutto aderente al bisogno di dare risposte differenziate alle diversificate esigenze del territorio, pur nella necessità di assicurare in tutta la nazione un omogeneo esercizio delle stesse funzioni e poteri di polizia. Si tratta di un'opportunità attualmente garantita dalla riserva di legge in capo al legislatore statale in materia di ordine e sicurezza pubblica, ma che a ben guardare è stata scarsamente usata se pensiamo che il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, sebbene con modifiche, integrazioni e rattoppi, si trascina fino ad oggi dal 1931, mentre la legge quadro sull'ordinamento dei Corpi di polizia municipale, un po' più recente, risale al 1986, incurante della realtà che cambia oltreché di modifiche sostanziali a livello costituzionale come quelle intervenute con legge costituzionale n. 3/2001.

Invero, il legislatore si è accorto della obsolescenza del quadro normativo generale, tanto che nella c.d. "legge Madia" di riforma della pubblica amministrazione (legge 7 agosto 2015, n. 124 - Delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) si è dato un rilievo particolare al riordino delle "funzioni" di polizia (articolo 8), per scongiurare il rischio di sovrapposizioni e repliche di competenze assolutamente disfunzionali ed antieconomiche.

Un intento lodevole, sicuramente, che non può pero non tener conto della realtà dei fatti, che ha visto gli enti locali sopperire, oltrepassando a volte i limiti della sfera loro riservata, alla inerzia del legislatore, con iniziative autonomiste tuttavia del tutto coerenti con il ventennio di spinte federaliste appena trascorso.

Per comprendere cosa si intende per polizia, quali siano le relative funzioni, come e perché gli Enti Locali siano titolari di esse, oggi come in passato è necessario ripercorrere alcuni passaggi normativi epocali, la cui attuazione influenza in gran parte gli assetti organizzativi prescelti dagli enti locali per l'esercizio delle funzioni di polizia (locale).

Negli anni Settanta si è completata la riforma regionale, investendo di molti nuovi compiti le polizie locali come effetto secondario di un decentramento funzionale che avrebbe successivamente e con sempre più vigore portato al secondo consistente trasferimento di funzioni alle Regioni e agli altri enti locali avvenuto sul finire di quel decennio, disposto tramite il D.P.R. n. 616/1977.

Proprio allora, in occasione della cosiddetta seconda regionalizzazione, è stata esplicitata la nozione di "polizia amministrativa", intesa come titolarità da parte degli enti locali delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite[1] (art. 9, D.P.R. n. 616/1977)

Inoltre, l'art. 18 del citato D.P.R (intitolato "Polizia locale urbana e rurale"), ha previsto che "le funzioni amministrative relative alla materia concernono le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali". Ed il successivo art. 19 (intitolato "Polizia amministrativa" come il precedente articolo 9) prevede il conferimento ai

[1] La Corte costituzionale, nella sentenza n. 740 del 1988 ha rilevato che, per effetto della riconduzione, operata dal D.P.R.. n. 616 del 1977, della polizia amministrativa alle funzioni di amministrazione attiva delle Regioni, dei Comuni e delle Province, sia possibile rinvenire il contenuto della stessa polizia amministrativa in "quella regolazione limitativa (ma anche orientativa) e in quella superiore vigilanza che si esplicano sull'attività dei privati nelle materie oggetto delle suddette funzioni mediante previsioni regolamentari (di obblighi, facoltà, modi procedimentali, sanzioni amministrative) e mediante provvedimenti dispositivi concreti (di licenza, autorizzazione, concessione, revoca, decadenza, applicazione di sanzioni amministrative)".

Comuni di una serie di funzioni disciplinate dal Testo Unico di Pubblica Sicurezza, R.D. n. 773/1931, anche tramite lo scorporo dalla attività di pubblica sicurezza di una serie di funzioni che sino ad allora venivano svolte dall'amministrazione statale.

Nell'occasione, il legislatore ordinario, come quello costituzionale, non è certo stato prodigo di definizioni in tema di attività di polizia, talché per molto tempo non sono risultati chiari i confini dei diversi concetti impiegati, quali "pubblica sicurezza", "polizia amministrativa", "polizia locale urbana e rurale", soprattutto nella innovativa declinazione del decentramento amministrativo.

Le citate "definizioni" sono state oggetto di diverse pronunce della giurisprudenza costituzionale che, già con la sentenza n. 77/1987, ha affermato che con la nozione di "polizia locale urbana e rurale" si indicano le competenze di polizia attribuite ai Comuni dalla legislazione della prima metà del novecento in tema di enti locali, mentre la nozione di "polizia amministrativa", anch'essa contenuta nel nel D.P.R. n. 616/1977 indica "una categoria di ulteriori funzioni", connotate dalla accessorietà rispetto alle funzioni conferite alle autonomie locali. Coerentemente, con la successiva sentenza n.115/1995, la Consulta ha ribadito come "la polizia amministrativa non configura di per sé una materia autonoma … bensì ha carattere accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce", lasciando ben intendere come la "polizia locale" costituisca una parte della più ampia nozione di "polizia amministrativa".

Una chiara conferma della riconducibilità della nozione di polizia locale alla polizia amministrativa viene anche dalla cosiddetta "terza regionalizzazione", ossia il nuovo ampio conferimento di funzioni alle autonomie locali disposto tramite il d.lgs. n. 112/1998, all'interno del quale il titolo quinto, è interamente dedicato alla "polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio", ed in esso è declinata una puntuale definizione sia di "polizia amministrativa regionale e locale" che di "sicurezza pubblica" (contenute nell'articolo 159 dello stesso decreto).

Che la "polizia locale" sia attività di "polizia amministrativa" è stato poi confermato pure nella riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, laddove la legge costituzionale n. 3/2001, nel riscrivere l'art. 117 della Costituzione, ha individuato una serie di materie di legislazione esclusiva dello Stato, tra cui figurano anche "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale".

La stessa riforma costituzionale del 2001 ha inoltre fatto venire meno il cosiddetto "parallelismo tra poteri legislativi e poteri amministrativi", prevedendo per questi ultimi una primaria allocazione nei comuni, ma anche la possibile redistribuzione tra gli enti locali in funzione dei principi di sussidiarietà adeguatezza e differenziazione.

Ma il legislatore costituzionale ha pensato bene di rendere ancor più arduo un compito già di per se difficile di ripartizione delle funzioni nelle classi terminologiche appropriate utilizzando locuzioni aperte a varie interpretazioni.

L'art. 117, co. 2, lett. *p)*, demanda al legislatore statale la definizione delle funzioni "fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane; l'art.118 co.1, "attribuisce" in via generalizzata le funzioni amministrative ai Comuni, salvo quelle che debbano essere "conferite", al fine di assicurarne l'esercizio unitario, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato; l'art. 118 co. 2, riconosce a Comuni, Province e Città metropolitane la titolarità di funzioni amministrative "proprie" e di quelle "conferite" con legge stata-

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

le o regionale, secondo le rispettive competenze. La confusione terminologica e concettuale regna sovrana, tanto che per anni ed a tutt'oggi, la dottrina giuspubblicistica ha fatto non poca "fatica" nel cercare di profilare la differenza che corre tra funzioni "fondamentali" e funzioni "proprie" di Comuni, Province e Città Metropolitane, e tra funzioni "attribuite" e "conferite".

Più di recente, l'art.19 del d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha introdotto importanti novità proprio in ordine alla disciplina delle funzioni fondamentali Comuni, introducendo un nuovo elenco che sostituisce l'elenco provvisorio, formulato ai fini della determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali e contenuto nella legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale (concepita con grande fatica e frutto di compromessi ancora attuali).

L'individuazione delle funzioni fondamentali è stata operata attraverso una tecnica legislativa inedita, ovvero con la modifica dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78/2010, che aveva definito le stesse funzioni, stavolta ai fini dell' esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni dei comuni, mediante rinvio alla stessa legge sul federalismo fiscale.

E' appena il caso di sottolineare come l'art. 19 prima citato non contiene disposizioni di coordinamento né con il testo unico degli enti locali, né con la legge 42/2009 sebbene indichi le funzioni fondamentali in via definitiva e senza specifiche finalità e sembra rimanere appeso in un contesto disorganico di norme soprattutto dopo l'abrogazione dei precedenti articoli 17 e 18 dello stesso decreto legge, relativi al contestuale riordino delle provincie e delle loro funzioni ed alla istituzione delle città metropolitane (v. sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale).

Per quello che attiene alla presente trattazione, il citato art. 19 del d.l. n. 95/2012 ha l'ulteriore pregio di confondere ancor di più gli interpreti, introducendo ed attribuendo ai Comuni una ulteriore ed inedita funzione amministrativa, non riscontrata e non riscontrabile nei passaggi legislativi ordinari e costituzionali fin qui esaminati, in materia di funzioni di polizia locale, che è quella di "*polizia municipale e polizia amministrativa locale*", un nuovo "conio" differente dalla definizione contenuta sia nella legge n. 42/2009, sia nel d.l. n. 78/2010.

Appare fuor di dubbio che il d.l. n. 95/2012 e la successiva legge di conversione n. 135/2012 siano stati privi di un adeguato confronto in sede parlamentare e di un costruttivo dibattitto nelle competenti commissioni, un poco come parte della produzione normativa del governo Monti che ha operato in un contesto si "emergenziale", mache è stata, poi, in alcuni casi, travolta dalle pronunce della Corte costituzionale..

In particolare, sembrerebbe che la funzione di "polizia locale", *rectius* di "polizia amministrativa locale" (e non certo di "polizia municipale" definizione inopinatamente restrittiva circa l'ambito di materie - quelle riconducibili ai comuni - meritevoli di tutela), non possa atteggiarsi come "funzione amministrativa fondamentale", attesa la sua connotazione di accessorietà alle funzioni degli enti locali a qualunque titolo esercitate.

Tale chiave di lettura è, peraltro, verificabile nell'attività quotidiana delle forze di polizia a carattere locale e nazionale, attraverso un sistema di ripartizione delle competenza che trova la sua ragione proprio nell'attribuzione delle competenze di ciascun ente o di ciascuna forza di polizia a carattere nazionale che impedisce, in via ordinaria e salvo rari casi da ricercarsi perlopiù nel mancato coordinamento delle sale

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

operative, disfunzioni e sovrapposizioni operative.

Inoltre, appare del tutto illogico considerare la funzione di polizia locale come unico appannaggio del livello di governo comunale, con la conseguenza di non riconoscerla a livelli di governo più ampi che esercitano comunque attività autorizzativa e quindi amministrazione attiva e che ben potrebbero, anzi dovrebbero, in un sistema di corretta attuazione del principio di sussidiarietà verticale, fornire assistenza e garantire "terzietà" negli interventi di polizia.

Forse, anche per alimentare il consenso al partito abrogazionista, si è ingenerata nell'opinione pubblica l'errata convinzione che le polizie provinciali costituiscano una polizia ulteriore, diversa da quelle municipali cercando di demolire il concetto di unitarietà organizzativa e contrattuale così come disegnata dalla legge n. 65/1986 e dalle leggi regionali. E se il parametro della diversità è quello di dipendere da amministrazioni locali con competenze territoriali circoscritte si ritiene che possiamo tranquillamente affermare che in Italia vi sono oltre 8000 polizie (locali) tante quante le municipalità che costituiscono la Repubblica italiana.

Per la verità, l'ambigua e scoordinata definizione di polizia locale utilizzata dal legislatore nella legge 7 agosto 2012, n.135, sembrerebbe andare proprio nella direzione di riconoscere ai comuni una autonomia organizzativa, operativa e di funzionamento delle polizie municipali legata alla riconosciuta funzione come "fondamentale" e, per questo, potenzialmente irriverente nei confronti della potestà legislativa regionale in materia di polizia amministrativa locale, apparentemente considerata come materia separata e autonoma.

Se si volesse aderire a tale interpretazione, sarebbero da considerarsi inapplicabili le leggi che tutte le regioni hanno sin qui adottato di regolamentazione dei corpi e servizi di polizia locale con l'intento, lodevole e vieppiù necessario, di dare organicità ed unitarietà al settore.

Si ritiene, invece, che la funzione di polizia amministrativa locale sia da considerarsi, come più volte ricordato dalla suprema Corte, accessoria alle funzioni esercitate da ciascun ente locale e per questo ascrivibile alle funzioni "attribuite", segnatamente con la legge n. 65/1986, a Comuni e Province (ed alle città metropolitane che ad alcune di esse sono subentrate), per assicurare i presupposti e le condizioni di un ordinato e pacifico vivere sociale, perseguire gli interessi generali dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche locali, garantire tutte le libertà e i diritti, all'interno di un nuovo rapporto di collaborazione fra amministrazioni e cittadini, a nulla valendo, se non ai fini certo non indifferenti della copertura finanziaria, la sua eventuale ulteriore classificazione come "fondamentale".

Né d'altro canto i paventati risparmi sembrerebbero di per se giustificare una chiave interpretativa così restrittiva e limitante dei poteri di polizia locale, atteso che la possibile ricollocazione del personale di polizia provinciale definita nel decreto-legge n. 78/2015, non farebbe che spostare i costi su un ente diverso senza economie significative, ma con la conseguenza di lasciare scoperti ampi spazi di garanzia del vivere civile, privi di una reale tutela amministrativa e, perché no, giudiziaria in tutti quei casi in cui gli accertamenti conducano a risvolti di tipo penale.

Indubbiamente il completamento dell'iter del progetto di revisione costituzionale che dovrebbe condurre alla cancellazione delle province, porterebbe alla ineluttabile necessità di una riallocazione delle funzioni ed al conseguente esodo generalizzato del personale, compreso quello di polizia, ma questo non varrebbe

comunque per le città metropolitane, eredi di funzioni e compiti delle provincie, che nei loro statuti e nelle leggi regionali abbiano avuto la lungimiranza ed il coraggio di investire sulla sicurezza dei cittadini e sulla tutela della legalità.

Diverse sono le conclusioni alle quali è possibile giungere analizzando i dati da un punto di vista metagiuridico, atteso che la n. 135/2012, come la più recente legge n. 56/2014, sono state approvate non solo per presunti o reali risparmi di spesa pubblica, ma anche per garantire quella semplificazione dei livelli di governance istituzionale e territoriale più aderente ai canoni di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., nell'intento di migliorare l'assetto organizzativo e funzionale ed il rendimento dell'apparato pubblico nel suo complesso.

Tuttavia, non può essere taciuta la dicotomia creata dalla legge n. 56/2014 tra territori ex provinciali "privilegiati" (le nove Città metropolitane istituite), nei quali pur con le citate difficoltà attuative le prospettive sono quelle di crescita e presenza delle istituzioni sul territorio, ed i territori provinciali "ordinari" all'interno dei quali, completato l'iter di riforma costituzionale, l'unica ancora di salvezza rimarrà l'auspicato efficientismo regionale, aspetto troppo difficile da affrontare per qualunque governo.

Quello di cui si sente veramente il bisogno tra gli operatori di polizia locale, comunale e provinciale, ancorché metropolitana, è una riscrittura della legge quadro n. 65/1986 sull'ordinamento dei Corpi di polizia municipale, al fine di conseguire una maggiore autonomia dei corpi e servizi, liberi da pressioni, invadenze e contaminazioni della politica locale; una riforma che abbia le caratteristiche per vincere finalmente le resistenze dell'apparato burocratico del Ministero dell'interno, anche attraverso la creazione di uno specifico "Dipartimento delle Polizie locali" in seno al Ministero stesso che possa gestire indirizzi operativi, reclutamento, regolamenti, piuttosto che l'albo dei Comandanti delle polizie locali, in analogia con quello che accade(va) per i segretari comunali e provinciali[2].

Solo così potranno essere superate le mille sperequazioni, le scarse tutele legali, assicurative, previdenziali, le ingiustificate resistenze all'accesso delle banche dati di polizia, la disomogenea dotazione di armi e dispositivi di difesa, ma soprattutto i mille modi di gestire la "polizia locale" che ancora oggi tramettono sgradevoli sensazioni di disorganizzazione e pressapochismo.

[2] Tale figura è stata, oramai, sostanzialmente soppressa dalla recente legge n. 124/2015.