

Firenze 3 luglio 2018 – dalle ore 9

Convegno

POLIZIA LOCALE MODELLI ORGANIZZATIVI A CONFRONTO E PROSPETTIVE DI RIFORMA

La Toscana verso la riforma della legge regionale sulla polizia locale

Abstract della relazione di Fabrizio Cristalli - *Direttore Generale della Direzione Generale Sicurezza – Regione Lombardia*

1

In Italia, l'importante trasformazione sociale ed economica intervenuta negli ultimi 20 anni ha comportato, come in moltissimi Paesi europei, una pressante richiesta di sicurezza da parte dei cittadini. Regione Lombardia ha fatto propria questa domanda del territorio attraverso l'istituzione di una missione del Programma Regionale di Sviluppo dedicata alla sicurezza, cosciente del fatto che ogni attuale concezione di prevenzione e sicurezza del cittadino non si identifica con il puro Ordine pubblico gestito dallo Stato e dalle Forze dell'Ordine.

Il sistema regionale di polizia locale di seguito descritto concretizza le linee strategiche dell'azione di governo regionale, con il risultato atteso della promozione di un raccordo tra le polizie locali attraverso normazione di settore, promozione dell'associazionismo, interventi di formazione e cofinanziamento di iniziative a progetti proposti e sviluppati dagli enti locali.

Il controllo della viabilità e della microcriminalità, la protezione delle fasce deboli fino alla prevenzione e primo soccorso per eventi calamitosi hanno infatti un effetto sinergico se realizzati integrando gli interventi.

In tale visione la Regione supportando e valorizzando le politiche che si attuano sul territorio, intende sostenere perciò una trasformazione del ruolo delle polizie locali per elevare i livelli di efficienza, efficacia ed economicità del servizio erogato ai cittadini lombardi.

Le leggi di decentramento che si sono via via succedute hanno delineato un nuovo quadro istituzionale cui è sottesa, un'autentica rivoluzione culturale del modo di amministrare e governare. La sussidiarietà, l'adeguatezza dell'azione, oltre che la differenziazione degli interventi rappresentano quindi i principi cardine di tale rivoluzione, principi che hanno finalmente trovato cittadinanza anche nel nostro ordinamento costituzionale (art. 118 Cost.).

Con uno sforzo di sintesi può ben dirsi che essi esprimono la necessità che la cura del bene comune faccia capo all'Ente più vicino al cittadino e che l'esercizio delle funzioni amministrative sia adeguato e, quindi, commisurato e conformato alle differenti realtà territoriali.

Proprio attraverso la legge regionale 6/15 Regione Lombardia ha cercato di concretizzare una disciplina del servizio di Polizia locale più rispondente alle mutate esigenze del territorio lombardo, promuovendo l'attività anche di altri attori per concretizzare l'integrazione e quindi la sinergia degli interventi di sicurezza urbana nel rispetto dell'ordinamento giuridico vigente.

Di fronte all'evidenza che ogni attuale concezione di sicurezza possa escludere che questo termine possa identificarsi con il puro Ordine pubblico si è cercato di "costruire" una legge nella considerazione che ogni politica di sicurezza è in una continuità senza soluzione coinvolgendo Ordine pubblico in senso stretto, politiche edilizie ed urbanistiche, politiche sociali ed un'altra serie di temi in cui alle Autonomie locali spetta un ruolo fondamentale.

Nel pieno rispetto dell'esclusiva competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ha posto la sicurezza urbana tra le condizioni primarie per un ordinato svolgimento della vita civile e si è voluto promuovere un'efficace operatività dei servizi di polizia locale per contribuire ad elevare la sicurezza urbana sull'intero territorio regionale. A fronte infatti dell'estrema polverizzazione e disomogeneità dei servizi di polizia locale presenti in Lombardia si è elaborata una proposta che promuove il coordinamento tra gli stessi, in armonia con la normativa quadro in materia di Polizia locale e nel rispetto dell'autonomia organizzativa dell'ente locale che risente proprio di una mutata realtà.

L'architettura della disciplina regionale dei servizi di Polizia locale e della promozione di politiche integrate di sicurezza urbana, condivisa anche con gli stakeholders del sistema delle polizie locali della Lombardia, si divide nei seguenti titoli:

I° *“Disposizioni generali”*, prevede le finalità, l'oggetto e le definizioni contenute nell'articolato;

II° *“Compiti e funzioni dei soggetti istituzionali”*, delinea un sistema di promozione e di interventi di sicurezza urbana;

III° *“Servizio di Polizia locale: organizzazione e funzioni”*, declina i principi generali organizzativi;

IV° *“Promozione del coordinamento tra servizi di Polizia locale”*, rappresenta le essenziali linee programmatiche regionali;

V° *“Dotazioni per il servizio di Polizia locale”*, individua univoci strumenti operativi;

VI° *“Strumenti regionali per la sicurezza urbana”*, declina le politiche di promozione della sicurezza urbana;

VII° *“Collaborazione tra Polizia locale e soggetti di vigilanza privata”*, definisce forme alternative di sostegno attivo di presidio del territorio;

VIII° *“Accesso ai ruoli della Polizia locale e formazione del personale”*, pone chiari paletti utili a consolidare le conoscenze necessarie allo svolgimento delle peculiari funzioni di Polizia locale;

IX° *“Disposizioni finali e transitorie”*, definisce le disposizioni finali e una norma transitoria per dare continuità all'applicazione dei regolamenti in vigore.

La legge titolata appunto *“Disciplina regionale dei servizi di Polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana”* si pone quale obiettivo all'art. 1, di promuovere il coordinamento regionale tra i servizi di Polizia locale, in armonia con la normativa quadro in materia di Polizia locale e nel rispetto dell'autonomia organizzativa dell'Ente locale da cui dipende il personale, per la finalità di erogare servizi più efficaci ed efficienti a vantaggio del territorio e della cittadinanza.

Con il titolo IV° denominato *“Promozione del coordinamento tra servizi di polizia locale”* la legge propone, innestandosi nel disegno di trasformazione del paradigma organizzativo degli Enti locali attivato dalle gestioni associate, una soluzione all'attuale realtà operativa e professionale della Polizia locale del territorio lombardo. La concentrazione preponderante di risorse professionali presso i capoluoghi e alcuni centri urbani di grandi dimensioni comporta oggi del resto una realtà non uniforme e disomogenea sul territorio, determinando così un servizio a “macchia di leopardo”. Come detto, la promozione di aggregazioni, che ricomprendano più Enti locali accompagnate da previsioni ed interventi volti a consolidare uno standard minimo di servizio per l'intero territorio, viene perseguito in particolare con gli articoli 15, 16 e 17, rispettivamente denominati: *Struttura regionale per la promozione del coordinamento tra i servizi di Polizia locale; Interventi operativi di nuclei di Polizia locale e Tavolo di consultazione regionale per la sicurezza urbana.*

L'articolo 15 prevede che la Giunta regionale, nell'ambito della propria organizzazione, costituisca apposita struttura per la promozione del coordinamento tra servizi di Polizia locale. La struttura regionale si avvale di un Comitato tecnico composto dai Comandanti dei corpi di Polizia locale dei

Comuni capoluogo e da quattro ufficiali di Polizia locale con almeno otto anni di anzianità di servizio in corpi di Polizia locale, designati dal Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia. In relazione a specifiche e contingenti esigenze, ai lavori del Comitato possono essere invitati anche rappresentanti del Ministero dell'Interno per consentire di raccogliere dati ed elaborare proposte. La struttura regionale per la promozione del coordinamento, attraverso specifici strumenti finanziari, promuove l'attivazione di nuclei che sono l'insieme di risorse umane e strumentali utilizzate per interventi operativi a seguito di esigenze, anche emergenziali, espresse dagli enti locali che emergono sul territorio regionale. I nuclei si compongono di operatori qualificati di Polizia locale individuati tramite appositi elenchi (il cui rimando è all'articolo 33 comma 4) suddivisi per specialità di impiego. Nell'ambito degli accordi tra Enti, si individuano i soggetti che localmente impartiranno le indicazioni operative così come il trattamento economico spettante agli operatori e la modulistica da adottare negli interventi. La costruzione dei nuclei costituisce forse la parte più innovativa dell'impianto normativo. Per promuovere l'attivazione dei nuclei presso la struttura regionale ci si avvale di qualificate risorse professionali appartenenti alla struttura con un profilo tecnico specialistico altamente qualificato, appartenente anche ai ruoli della Polizia locale.

Con l'articolo 18 viene istituita la giornata della Polizia locale regionale nella ricorrenza del Santo patrono della Polizia locale, San Sebastiano. Vi è anche la previsione all'articolo 20, di un monitoraggio della salute degli operatori di Polizia locale della Lombardia per osservare nel tempo evoluzioni o possibili disagi e per la prevenzione, delle eventuali patologie professionali connesse allo svolgimento delle funzioni e dei compiti della Polizia locale.

All'articolo 22, relativo alle uniformi, si sono perseguite finalità utili a soddisfare le esigenze di funzionalità, sicurezza e visibilità degli operatori negli svariati scenari e ambiti in cui le polizie locali lombarde sono chiamate a prestare il loro servizio. All'articolo 23 si conferma l'attualità degli strumenti di autotutela previsti e a ulteriore garanzia dell'incolumità del personale si sono indicate altre dotazioni quali le manette, i giubbotti anti taglio, i giubbotti antiproiettile, i cuscini per il trattamento sanitario obbligatorio (T.S.O.), e i caschi di protezione.

Il titolo VI° denominato "*Strumenti regionali per la sicurezza urbana*" prevede, in particolare all'art. 25, la promozione di progetti finalizzati a garantire la sicurezza urbana per:

- la realizzazione da parte degli Enti locali di progettualità per prevenire e contenere fenomeni di disagio sociale, degrado urbano ed inciviltà, in rapporto alle peculiari caratteristiche e problematicità di ciascun contesto territoriale;
- sviluppare forme stabili di gestione associata del servizio di Polizia locale al fine di aumentarne il grado di efficienza, efficacia e continuità operativa.

Regione Lombardia promuove altresì la stipulazione di intese con lo Stato, gli Enti locali, i soggetti proprietari al fine di consentire l'acquisizione o il riadattamento di immobili adibiti o da adibire a uffici, comandi e alloggi per gli operatori di sicurezza.

All'articolo 27, si prevede uno strumento particolarmente efficace per lo sviluppo di politiche attive di sicurezza urbana, ovvero il patto locale di sicurezza urbana. Lo stesso è promosso dalla Regione o da una o più Amministrazioni locali interessate territorialmente. Il Patto analizza i problemi di sicurezza urbana presenti sul territorio, propone gli obiettivi da perseguire e pianifica il programma degli interventi da realizzare e permette di aggregare soggetti pubblici e privati per la soluzione di problemi legati al degrado e all'insicurezza urbana.

Nella consapevolezza che il progressivo coinvolgimento della società civile ai temi dell'educazione alla convivenza, al rispetto della legalità e alla mediazione dei conflitti, sia la via maestra per affrontare in modo efficace queste tematiche, Regione promuove l'attività del volontariato e

dell'associazionismo al fine di sviluppare collaborazioni con gli enti locali ed in particolare con i servizi di polizia locale per contribuire al miglioramento della qualità della vita nelle città attraverso l'attuazione di interventi integrati di sicurezza urbana.

In ogni intervento normativo o dibattito sul sistema delle polizie è indubbio che il tema della formazione abbia avuto ed abbia un ruolo centrale, infatti la formazione nella sua accezione più ampia rappresenta una delle leve più importanti per modificare gli atteggiamenti dei singoli e delle organizzazioni nelle dinamiche di relazione di un sistema. Una formazione professionalizzante tesa a comprendere le esigenze e ad erogare un servizio efficace è un tassello fondamentale in un contesto come è quello della Regione Lombardia. Per la promozione ed attuazione della formazione a favore dei circa 8300 operatori di Polizia locale, Regione si è da subito avvalsa, del contributo organizzativo e progettuale di Polis Lombardia.

In questi anni il supporto assicurato agli Enti locali da parte di Regione si è concentrato sull'erogazione della formazione di base, sia teorica che pratica, propedeutica ad un innalzamento del livello dei servizi offerti dalle polizie locali in termini qualitativi e quantitativi. La formazione promossa e offerta in Regione Lombardia accompagna gli agenti di Polizia locale a sviluppare una consapevolezza del proprio ruolo e del contesto nel quale sono chiamati a intervenire, così da diventare interlocutori credibili e riconosciuti dai soggetti pubblici e privati che a diverso titolo lavorano sul territorio. Viene posto un chiaro precetto all'articolo 33 ovvero gli Enti locali sono tenuti a far frequentare i percorsi di formazione di ingresso al personale di Polizia locale assunto sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Ed inoltre la formazione di ingresso è propedeutica all'impiego del personale di Polizia locale in quanto consolida le conoscenze necessarie allo svolgimento delle funzioni di Polizia locale. Il personale di Polizia locale che non abbia frequentato la formazione di ingresso, non può essere utilizzato in servizio esterno con funzioni di agente di pubblica sicurezza o agente e ufficiale di Polizia giudiziaria.

La qualificazione e l'aggiornamento professionale per gli ufficiali e i sottufficiali di Polizia locale viene svolta dall'Accademia, la quale, unico esempio in Italia, costituisce struttura formativa di alta specializzazione sui temi della sicurezza urbana e sui compiti della Polizia locale.

Uno sforzo legislativo Regionale contribuisce sicuramente a chiarire i compiti e le funzioni di un settore importante quale è la Polizia Locale, ma garantisce anche sviluppo di politiche di Sicurezza urbana efficaci e volte alla tutela ed al benessere del cittadino.

Certo una Legge regionale ha confini ben precisi ed invalicabili ed è forse giunto il momento di mettere mano invece ad una riforma della Legge Nazionale che è ancora una buona Legge ma necessita di un aggiornamento a seguito dei cambiamenti sociali intervenuti a partire dal 1986.

Si sta pensando di varare una riforma di Legge Nazionale scaturite dalle idee e osservazioni di più Regioni.

Se ciò avverrà si potrà dare continuità ed uniformità ad un percorso nato e sviluppato dalle varie Regioni e confluito in un progetto comune di Riforma Nazionale