

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

46° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 MARZO 1985

Presidenza del Presidente **BONIFACIO**

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale» (**1125**), d'iniziativa dei deputati Franchi Franco ed altri; Felisetti; Cerquetti ed altri; Balestracci ed altri; Aniasi ed altri; Genova; approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 6, 12
CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno 6, 11, 12
GARIBALDI (PSI) 5, 11, 12
SAPORITO (DC), relatore alla Commissione .. 2, 5

I lavori hanno inizio alle ore 17.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale» (1125), d'iniziativa dei deputati Franchi Franco ed altri; Felisetti; Cerquetti ed altri; Balestracci ed altri; Aniasi ed altri; Genova, approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale», d'iniziativa dei deputati Franchi Franco, Pazzaglia, Almirante, Servello, Zanfagna, Abbatangelo, Agostinacchio, Aloï, Alpini, Baghino, Berselli, Boetti Villanis, Audifredi, Caradonna, Del Donno, de Michieli Vitturi, Fini, Forner, Guatta, Lo Porto, Macaluso, Maceratini, Manna, Martinat, Matteoli, Mazzone, Mennitti, Miceli, Muscardini Palli, Parlato, Pellegatta, Poli Bortone, Rallo, Rauti, Rubinacci, Sospiri, Staiti di Cuddia delle Chiuse, Tassi, Tatarella, Trantino, Tremaglia, Tringali e Valensise; Felisetti; Cerquetti, Gualandi, Spagnoli, Moschini, Petrocelli, Quercioli, Triva e Violante; Balestracci, Vernola, Zolla, Mastella, Cabras, Garavaglia, Brocca, Angelini Piero Mario, Lussignoli, Lo Bello e Azzolini; Aniasi, Spini, Di Donato, La Ganga, Andò, Intini, Borgoglio e Diglio; Genova, già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Saporito di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

SAPORITO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli senatori, il provvedimento che è al nostro esame è già stato approvato dalla Camera dei deputati ed è la sintesi di una serie di iniziative parlamentari a cui è interessata gran parte della rappresentanza dei Gruppi parlamentari presenti nell'altro ramo del Parlamento. È un disegno di legge che si pone a cavallo fra le autonomie, il decreto del Presidente della Repubblica n. 616, del 1977, la definizione dei compiti di polizia municipale e la prospettiva di riforma generale del governo locale e di un nuovo ruolo della polizia locale. Il disegno di legge, esaminato dall'apposita Commissione della Camera, è il frutto di un dibattito e di un confronto che complessivamente mi sembra abbastanza equilibrato, nelle disposizioni che contiene. Fondamentalmente il disegno di legge non fa altro che definire, per l'esercizio della funzione di polizia locale, un apposito servizio; quindi, prevede l'istituzione di un apposito servizio per l'esercizio delle funzioni di polizia locale, così come risulta definita dall'ordinamento della legge comunale e provinciale, ma anche dalle successive leggi e soprattutto dai compiti di polizia locale definiti anche da successive leggi collegate al decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Il disegno di legge prevede che per l'esercizio di queste funzioni si possa dar luogo a forme associative fra comuni e, per quanto riguarda

l'impostazione di questo servizio, prevede la sovrintendenza del sindaco o di un suo assessore delegato; a questi compiti di sovrintendenza vengono strettamente connessi alcuni poteri di direttiva da dare per l'esercizio delle funzioni. Qualche disposizione è ripetitiva e poteva essere anche inutile rispetto a compiti di sovrintendenza, però la specificazione che si è voluta mantenere nella legge risponde ad una finalità di definire anche i contenuti della sovrintendenza per il carattere teorico e di scarso contenuto che questo termine ha nel nostro ordinamento positivo. Non è la sovrintendenza semplicemente esaurita nei compiti di direttive da dare, ma averla qualificata con questo termine significa anche aver dato l'orientamento a questo potere che viene assegnato al sindaco.

Tutto ciò che è la definizione delle funzioni e l'esercizio di esse è contenuto nel disegno di legge; c'è un livello inferiore che è quello regolamentare a cui l'articolo 4 rinvia per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni di polizia locale, sia nella forma individuale, sia nella forma associata. Tale articolo rimanda a questa fase «sublegislativa» la definizione di disposizioni relative a istituti, a situazioni, a comportamenti, a istituti giuridici generali relativi agli addetti alla polizia municipale.

L'articolo 5 tratta dei compiti di polizia giudiziaria e di polizia stradale e di pubblica sicurezza e, come vedremo, è uno degli articoli su cui ci sono delle preoccupazioni e delle perplessità, così come preoccupazioni e perplessità, quindi meritevoli di un confronto e di una discussione in questa sede, desta la parte del disegno di legge relativa ai compiti previsti dalla legislazione regionale in materia di polizia municipale. Quindi, accanto a un potere regolamentare, organizzativo, statutario in questo settore, il disegno di legge cerca di definire i compiti e il ruolo che la legislazione regionale deve avere in materia di polizia municipale, non dimenticando, naturalmente, la situazione particolare di Trento e di Bolzano, poste sullo stesso piano dal legislatore regionale per quanto riguarda alcuni compiti assegnati alla fonte normativa regionale.

Per lo svolgimento delle funzioni, l'articolo 7 stabilisce che i comuni nei quali il servizio di polizia municipale sia espletato da almeno cinque addetti possono istituire il corpo di polizia municipale, disciplinando lo stato giuridico del personale con apposito regolamento, in conformità ai principi contenuti nella legge 29 marzo 1983, n. 93. Cioè non è automatica (e questo è un elemento di novità) la costituzione di un corpo per lo svolgimento delle funzioni, ma questa è collegata alla dimensione dei comuni; si affidano al regolamento delle attribuzioni, delle precisazioni che appunto sono contenute nell'articolo 7.

L'articolo 8 tratta dei titoli di studio per l'accesso alla qualifica prevista dalla legge e anche qui si rinvia alla contrattazione per i dipendenti degli enti locali; non è altro che la conferma della validità della fonte contrattuale per quanto riguarda questo particolare requisito per accedere alla qualifica prevista dal corpo di polizia municipale.

L'articolo 9 tratta della figura del comandante che viene definito come il soggetto che viene preposto al corpo di polizia municipale.

L'articolo 10 riguarda il trattamento economico; grandi innovazioni non ci sono perchè in effetti non si fa altro, essendo questa una legge

quadro, che rinviare tanto alla contrattazione collettiva prevista dalla legge-quadro sul pubblico impiego, quanto agli appositi decreti del Presidente della Repubblica intervenuti per trattare specifiche materie quali le indennità prevista per gli addetti a questo servizio.

L'articolo 11 riguarda la parte relativa al trattamento pensionistico. Ci sono norme transitorie relative all'applicabilità ad altri enti locali e la norma di copertura finanziaria.

Questo, brevemente, il contenuto di questo disegno di legge e la prima domanda che ci dobbiamo porre è se esso, come è detto nella rubrica, è legge-quadro o di disciplina. Mi pare che il rinvio che si fa ad altre norme, cioè il non entrare in specificazioni nel prevedere una cornice generale in cui ciascuna regione potrà legiferare con l'autonomia statutaria ed organizzativa che ha in questo settore, sia pure definendo la normativa essenziale per l'esercizio di questi poteri e funzioni in materia di polizia giudiziaria, ci possa confermare la constatazione che ci troviamo di fronte ad una legge-quadro e non ad una legge di principio e non quindi impugnabile sotto il profilo obiettivo che la norma si propone.

Ho detto all'inizio che le disposizioni sono complessivamente equilibrate; tuttavia, vi sono alcuni punti che vanno approfonditi come, per esempio, l'articolo 3, riguardante i compiti degli addetti al servizio di polizia municipale, che necessita di una più esatta norma di interpretazione. In altri casi, invece, occorre introdurre alcuni chiarimenti, come in quello del punto a) dell'articolo 5, relativo alla qualifica riconosciuta agli addetti alla funzione di polizia municipale per i connessi compiti di polizia giudiziaria. Certamente la qualifica che in tale punto viene riconosciuta non può essere generalizzata, o per lo meno non deve essere interpretata in senso generalizzato, ma deve essere strettamente connessa ai compiti istituzionali del comune, altrimenti si dovrebbe ritenere legittima la preoccupazione di alcuni comuni che dall'assegnazione di compiti di polizia giudiziaria vedono gravemente compromessa la destinazione del corpo di polizia municipale per fini propri - direi, se si potesse dire, più propri - dell'ente locale. Di qui le prese di posizione di alcuni comuni tra i quali cito quello di Roma, che ci ha fatto pervenire un documento in proposito, quello di Milano, nonché quelli di altre grandi città, che hanno assunto analoghe posizioni ed espresso anch'essi preoccupazioni e perplessità.

Anche per quanto riguarda la dotazione di armi - che nel testo viene vista come necessaria per la difesa personale, introducendo un concetto di opzionabilità, che è implicito nella formulazione - occorre evidentemente che nel corso del dibattito si chiariscano certi concetti per cercare, se è possibile, di meglio estrinsecare la volontà del legislatore su tale punto, sul quale sono state espresse preoccupazioni tanto da parte delle organizzazioni sindacali, quanto da parte dei grandi comuni.

Mi rendo conto che la formulazione dell'articolo 6 per quanto riguarda i compiti della legislazione regionale incide in qualche misura sull'esplicazione dell'autonomia degli enti subregionali - comuni e province - e sotto questo profilo anticipo un concetto, che poi ribadirò al termine del dibattito, e cioè che sarà bene, sapendo che sussistono dei dubbi da parte delle associazioni dei comuni e delle province, acquisire

in qualche modo un parere che queste hanno già anticipato di voler comunicare a questa Commissione in ordine a tale articolo.

L'articolo 9 riguarda, come ho detto, il comandante del corpo di polizia municipale. L'attuale formulazione del secondo comma, che sancisce la responsabilità del comandante nei confronti del sindaco per quanto riguarda l'addestramento, la disciplina e l'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al corpo, dovrà probabilmente essere meglio precisata - si vedrà poi quale sarà la forma della precisazione - perchè certamente suscita alcune perplessità. Sono a conoscenza del fatto che su questo argomento alcune organizzazioni sindacali hanno fatto pervenire proposte di modifica ed osservazioni.

L'articolo 10 costituisce un altro punto molto delicato. Se si dovesse accedere all'ipotesi di introduzione di alcune modifiche, se si dovesse verificare una convergenza tra le forze politiche sulla necessità di apportare alcune correzioni al testo, probabilmente la formulazione di tale articolo andrebbe migliorata. Mi riservo, al termine del dibattito, in sede di esame degli articoli, di proporre una nuova formulazione di tale articolo che, a mio giudizio, può offrire una interpretazione più corretta alla luce dell'ordinamento esistente. E mi riferisco soprattutto alla legge quadro e agli accordi nazionali in materia di contratti degli enti locali.

Per quanto riguarda l'articolo 13 desidero segnalare il problema della applicabilità di queste norme agli enti locali diversi dai comuni. Occorre prestare molta attenzione a questo problema perchè si tratta di ben individuare i soggetti ai quali questa norma è destinata. È vero che vi sono delle distinzioni all'interno dell'ordinamento positivo, ma è pur vero che ormai gli addetti ai servizi di polizia locale sono tali che, in caso di imprecisione della norma, una eccessiva estensione potrebbe indubbiamente...

GARIBALDI. Siamo circondati da polizie.

SAPORITO, *relatore alla Commissione*. Poichè si tratta di un effetto trascinate - ricordo che parliamo di qualifica, di funzione, di compiti - se non precisiamo l'ambito di applicabilità di questa disposizione, o per lo meno non troviamo una formula per delimitarla, rischiamo di lasciare nell'equivoco e nella poca chiarezza l'articolo 13.

Ho voluto citare soltanto alcuni dei problemi che, a mio giudizio, meritano un minimo di approfondimento da parte della Commissione in questa fase di discussione generale. Mi rendo conto dell'urgenza di approvare il provvedimento - questo disegno di legge è molto atteso - e che forse conviene evitare la costituzione di sottocomitati o di gruppi ristretti di lavoro. Desidero ricordare l'appuntamento del convegno nazionale della categoria che si terrà nei prossimi giorni nelle Marche. In tale occasione le categorie interessate faranno il punto della situazione ed esamineranno organicamente il disegno di legge nel testo approvato dalla Camera dei deputati. Utili orientamenti potranno venirne anche per la nostra Commissione per quanto riguarda le decisioni che essa dovrà prendere su tale materia.

In qualità di relatore propongo di procedere con rapidità all'esame del provvedimento, possibilmente senza introdurre modifiche, in

quanto l'introduzione di queste ritarderebbe il raggiungimento dell'obiettivo che tutti ci prefiggiamo. Comunque, nel caso di presentazione e di eventuale accoglimento di emendamenti, mi auguro che per lo meno questi non vadano nel senso dello stravolgimento del provvedimento, ma siano tesi a raggiungere la necessaria chiarezza di alcune disposizioni, in modo che questo provvedimento, che rappresenta una grande novità nell'ambito del governo delle autonomie locali in un settore fondamentale per la vita degli enti locali, possa creare certezza di diritto e dar luogo a quel rinnovamento generale dei servizi essenziali offerti dagli enti locali che da sempre noi auspichiamo, anche in considerazione del fatto che riteniamo il governo degli enti locali come una parte integrante di quello generale del paese. Perciò occorre rapidità, occorre introdurre le precisazioni necessarie per non lasciare adito a dubbi, occorre certezza di diritto e norme comprensibili e di grande attualità amministrativa. Infatti, se dovessimo introdurre emendamenti tali da rendere difficile il grado di attuabilità amministrativa, certamente non agiremmo nella direzione giusta.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore, condivido le linee generali della sua relazione e soprattutto l'esigenza di accelerare i tempi di esame del disegno di legge n. 1125 oggi al nostro esame, giacchè risolve problemi annosi in materia e concerne una normativa essenziale riguardante la polizia municipale, anche in riferimento al nuovo assetto delle autonomie locali.

Proprio per questo motivo sono anche io contrario alla costituzione di un comitato ristretto che discuta preliminarmente tale provvedimento. Penso che nella discussione generale che si svolgerà in questa sede potranno emergere anche istanze di chiarimenti alle quali il relatore risponderà con più attenzione nella sua replica.

Dichiaro dunque aperta la discussione generale e poichè ha chiesto di intervenire, do la parola al rappresentante del Governo per una dichiarazione preliminare.

CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno. Signor Presidente, intervengo brevemente per stabilire, ancor più di quanto possa risultare dagli atti parlamentari, un punto di accordo e di congiunzione con l'approfondita discussione avvenuta alla Camera dei deputati, dove sono state impegnate non solo la 2^a Commissione permanente, in sede legislativa, ma anche le Commissioni affari costituzionali e bilancio. Si è discusso a lungo tenendo conto del lavoro precedente svolto e che si è protratto sino alla conclusione dell'8^a legislatura, allorquando, a seguito della presentazione di diverse iniziative legislative da parte di vari Gruppi parlamentari, si addiène ad un testo unificato che non potè essere approvato dalla Camere dei deputati per l'anticipata fine della legislatura.

Ora, sul testo unificato oggi al nostro esame, si è avuta una unanimità di consensi che ha implicato una necessaria ed ovvia mediazione non senza essere stata preceduta da chiarimenti e da consultazioni con tutte le organizzazioni coinvolte, non solo con quelle del personale interessato.

Da ciò, si è avuta una calibratura che va rilevata e che giustamente il relatore riproponeva anche per favorire una maggiore chiarezza e comprensione delle stesse norme. Il Governo è interessato ad una definitiva approvazione di questo provvedimento legislativo che naturalmente rimette alla libera valutazione ed ulteriore elaborazione di questo ramo del Parlamento. Infatti, vi è la consapevolezza di essere già arrivati ad un punto sufficientemente chiaro che esplicherebbe una efficacia salutare anche per le norme programmatiche, per permetterci in futuro di valutare nel modo migliore alcune aperture e proposizioni di questo disegno di legge su determinati punti che sono stati già posti in evidenza dal senatore Saporito.

Vorrei brevemente esprimere alcune valutazioni su passaggi cruciali del disegno di legge n. 1125 oggi al nostro esame. Innanzitutto, si tratta di ricondurre unità non solo nei comuni, ma, per esempio, anche nelle province (così come risulta, non solo e non tanto dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1977, n. 616, ma dall'impostazione della normativa concernente la riforma delle autonomie), le funzioni di polizia locale che troviamo tradizionalmente unificate nella polizia municipale, ma non ancora organizzativamente unificate in quella provinciale.

La polizia provinciale si è vista attribuire dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 una serie di funzioni di polizia locale, ma la gestione di tali funzioni è disarticolata e diversa nelle varie parti del territorio. A tal proposito, basti pensare che in alcune province le guardie venatorie, non ancora riorganizzate strutturalmente, derivano dai vecchi comitati della caccia, con requisiti di accesso e di professionalità tutti finalizzati a quelle precise e particolari funzioni, completamente diversi da quelli che la polizia locale richiederebbe sia per le guardie campestri, per le guardie ittiche, per i vigili stradali - dove ci sono - che per gli stessi cantonieri. Ci troviamo, quindi, di fronte a delle necessità precise prima di organizzare ed unificare tale servizio, una delle quali è quella concernente la verifica di specifiche funzioni di polizia locale o di pubblica sicurezza da assegnare loro.

Ho iniziato il mio intervento con questo argomento, perchè riguarda uno dei problemi che più hanno angustiato il dibattito svoltosi alla Camera dei deputati.

Il secondo punto concerne il fatto di incentrare sul comune - ancor più di quanto non lo sia oggi - e quindi nella persona del sindaco che sovrintende ai dipendenti ed ai servizi, queste funzioni, anche quando quelle proprie della polizia municipale assommano non solo quelle affidate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 alla polizia locale, ma anche quelle proprie dello Stato.

Vi è una particolare tematica affrontata dal disegno di legge n. 1125, dopo il varo della legge n. 121 - riguardante la riforma della polizia -, in termini, a nostro parere, estremamente moderni, e cioè la necessità in primo luogo che la comunità locale si autogoverni, così come del resto previsto dalla carta europea delle autonomie locali, predisposta dai vari Ministri degli interni, per quanto concerne l'ordine pubblico.

In secondo luogo, la necessità di ordinare la convivenza dei cittadini che oggi nella tradizione italiana è tutta assommata nelle funzioni di sicurezza nazionale, affinché si arrivi a fare dei corpi di

pubblica sicurezza gli strumenti che sovrintendono alla sola sicurezza nazionale pubblica.

Si tratta di un discorso *de iure condendo* che l'articolo 15 della legge n. 121 afferma quando stabilisce una collaborazione del sindaco e delle sua amministrazione con le forze di pubblica sicurezza e che qui viene ribadita quando all'articolo 3 si configura un rapporto di collaborazione della polizia municipale, nell'ambito naturalmente delle proprie attribuzioni, con le forze di polizia dello Stato. Tale norma innova rispetto alla legislazione attuale che attribuisce ai vigili urbani funzioni di pubblica sicurezza in base ad una vecchia norma del 1907 che stabiliva la qualifica di «agenti di pubblica sicurezza» alle sole guardie comunali e non a quelle provinciali (all'epoca, le guardie campestri e i vigili urbani erano solo guardie comunali).

Questa impostazione chiarisce anche la perplessità espressa dal relatore in ordine all'articolo 5 quando si stabilisce che «il personale che svolge servizio di polizia municipale... esercita anche: a) funzioni di polizia giudiziaria... c) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza...». Proprio per evitare l'equivoco o la tentazione di riconoscere altri corpi di pubblica sicurezza si individua questa funzione ausiliaria di pubblica sicurezza alla lettera c) dell'articolo 5, che è strettamente correlata all'articolo 3 quando si afferma che «gli addetti al servizio di polizia municipale... collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le forze di polizia dello Stato...».

Prima il rapporto dell'autorità periferica di pubblica sicurezza con il vigile urbano era un rapporto diretto che scavalcava le competenze del sindaco, ossia del sovrintendente agli uffici ed ai servizi del comune (per inciso vorrei dire che il termine sovrintendente, come il relatore sa, è stato riconfermato anche nei primi articoli del disegno di legge riguardante la riforma delle autonomie in quanto si dispone: «Il sindaco sovrintende al personale ed ai servizi...»). Dicevo: mentre prima le funzioni di pubblica sicurezza venivano esplicate sotto il controllo del prefetto o del questore e solo eccezionalmente del sindaco, quando manca il commissario di pubblica sicurezza nel comune, oggi sia le funzioni di pubblica sicurezza che le funzioni di polizia giudiziaria possono essere esercitate dalla polizia municipale previamente messa a disposizione dal sindaco. Infatti le funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza comportano una determinata professionalità che viene garantita - nell'ambito del potere ordinatorio delle regioni di cui all'articolo 6 del disegno di legge in esame, concernente la qualificazione e la riqualificazione professionale - dal sindaco, il quale ha il dovere di assicurare la professionalità del servizio o del corpo di polizia municipale in ordine alle funzioni ad essi attribuite. Ed allora solo il sindaco può mettere a disposizione i suoi dipendenti, qualora richiesti per funzioni ausiliarie e di collaborazione e se essi sono professionalmente idonei. Di qui tutta la normativa relativa sia alla dotazione che all'uso dell'arma: dotazione ed uso che vengono disciplinati da un regolamento nazionale predisposto dal Ministero dell'interno sul quale si commisurano i vari regolamenti comunali; di qui anche la possibilità che le strutture della pubblica sicurezza (ad esempio i poligoni di tiro) possano essere messe a disposizione per l'aggiornamento, l'esercizio professionale e la qualificazione dei vigili

urbani. Pertanto da una parte si continua sulla strada della piena e totale civilizzazione del corpo di polizia municipale e dall'altra ci si preoccupa della sua professionalità adeguata ai tempi in ordine all'esercizio delle delicate funzioni attribuitegli, a garanzia non solo dell'agente municipale che deve tutelare la propria incolumità, ma anche del cittadino che deve essere perseguito da un dipendente dello Stato professionalmente idoneo e preparato, anche in questo caso a garanzia della sua stessa incolumità.

Per tale ragione si pone la necessità di pensare alla dotazione dell'arma, non come ad una pertinenza necessaria alla funzione ma come ad una pertinenza possibile, in relazione al completo esplicarsi di certe funzioni; pertanto il regolamento comunale dovrà stabilire quali servizi, precipuamente civili e non di vigilanza e di tutela, possano essere esplicati dal vigile urbano, a seconda del livello culturale e del tipo di convivenza di questa o di quella comunità. D'altra parte occorre anche salvaguardare gli eventuali obiettori di coscienza, ossia quei cittadini che pur volendo accedere al servizio di polizia municipale non intendono svolgere determinati servizi che non sono coesenziali alla funzione prescelta.

Ho voluto chiarire questi due punti perchè riguardano le obiezioni relative alle lettere *a)* e *b)* ed allo stesso quarto comma dell'articolo 5, formulate giustamente dal relatore. Il quarto comma dell'articolo 5 dispone sostanzialmente che nell'esercizio delle funzioni di agente ed anche in quelle di ufficiale di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza, il personale di cui ai precedenti commi è messo a disposizione dal sindaco e dipende operativamente - e solo per determinate funzioni - dalla competente autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza. Qui viene chiarito - come è stato unanimemente richiesto e l'interpretazione si muove nel senso della giurisprudenza - che l'agente e l'ufficiale di polizia municipale sono anche agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, per garantire l'unità di intervento e la competenza della polizia municipale in tutti quegli atti di polizia giudiziaria che comportino anche un sequestro di beni. In tal modo si vuole evitare che l'agente e l'ufficiale di polizia municipale, trovandosi di fronte alla necessità di operare un immediato ed urgente sequestro di beni, debbano ricorrere ad un ufficiale di polizia giudiziaria, come avviene attualmente secondo alcune interpretazione della normativa vigente. La giurisprudenza ha già risolto questo problema e quindi sostanzialmente il disegno di legge introduce un principio già acquisito che individua nell'ufficiale di polizia municipale anche l'ufficiale di polizia giudiziaria, in base all'ultimo comma dell'articolo 221 del codice di procedura penale.

Il rinvio alla regione in materia di polizia locale viene disposto perchè l'articolo 117 della Costituzione riserva alle regioni stesse la potestà organizzatoria in tale materia, ma soprattutto in ordine alla formazione professionale. Pertanto, proprio per non incidere sull'autonomia delle regioni, vengono richiamati alcuni principi in base ai quali le regioni devono intervenire per regolamentare sia l'istituzione che l'organizzazione del corpo in rapporto alla classe dei comuni, le iniziative per la formazione e l'aggiornamento del personale le opportune forme associative dei comuni. Mentre il sindaco sovrinten-

de ai servizi ed al personale, il comandante è preposto al corpo; naturalmente si parla di corpo solo quando vi è una pluralità di vigili (il numero minimo è 5 unità), perchè altrimenti si parla di servizio. Il corpo è peraltro maggiormente organizzato nei grandi comuni, anche dal punto di vista disciplinare, per garantire anche la migliore efficacia e l'assolvimento delle funzioni. Vi è tutta una «derubricazione», di linguaggio e di termini in uso (comandante, vice comandante, brigadiere, eccetera) mentre si adottano le terminologie del contratto collettivo di lavoro, riferendosi ai dirigenti, agli addetti e agli operatori.

Per quanto riguarda il trattamento economico di cui all'articolo 10, devo dire che questo è il punto più delicato. Questo disegno di legge è stato licenziato dalla seconda Commissione della Camera dei deputati dopo che da parte della 5^a e della 1^a Commissione sono state dettate precise condizioni al fine di non prevedere un onere finanziario, bensì un'indennità di istituto, che la 2^a Commissione ha individuato in quello già in vigore, prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 347. Inoltre si prevede che in sede di contrattazione collettiva (poichè il 1985 è l'anno di scadenza del vecchio contratto e quindi di stipulazione del nuovo), l'indennità di istituto possa essere aumentata fino all'80 per cento di quella prevista per gli agenti di pubblica sicurezza. Questa possibilità verrà attuata sulla base delle risorse che la legge finanziaria mette a disposizione per la contrattazione collettiva, che si determinerà secondo le procedure di cui alla legge sul pubblico impiego, che stabilirà appunto le procedure per la determinazione e la quantificazione dei trattamenti economici dei dipendenti degli enti locali.

Con ciò si è venuto incontro ad una istanza primaria dell'ANCI e anche dei sindacati degli enti locali che volevano che qui si rimanesse a livello dei principi organizzatori e non anche alla determinazione del *quantum* economico che va definito nella sede propria, che è quella della contrattazione collettiva per non creare una specialità dei vigili urbani rispetto agli altri colleghi di lavoro organizzati all'interno dei comuni.

Concludo con una osservazione che già, peraltro, ho fatto all'inizio. Il relatore chiedeva, sull'articolo 13, un chiarimento a proposito dei soggetti destinatari di questa estensione analogica, di questa applicazione ad altri enti locali della normativa sulla polizia municipale. Ho già detto all'inizio che non vi è una polizia provinciale; non vi è un servizio di polizia locale, attualmente, nelle province, nè tanto meno l'attribuzione di funzioni di pubblica sicurezza agli agenti di polizia locale delle province. Le province non hanno un servizio di polizia locale, ma una serie di servizi per l'espletamento di alcune precise funzioni di polizia locale: la funzione di polizia venatoria, di polizia ittica, di polizia ecologica, in alcuni casi di polizia per i parchi o le riserve e di polizia del traffico, ma un unico servizio non c'è. Questo comporta una differenza qualitativa rispetto alla polizia municipale, perchè, come dicevo all'inizio, il trattamento economico, i criteri di accesso, le qualifiche professionali e di studio sono completamente diverse da quelle che l'ordinamento vigente richiede. Per capirci, abbiamo vigili venatori con la quinta elementare, si richiede invece la scuola media. A

me interessa dire che questo articolo 13 è di grande importanza, anche programmatica, perchè prevede in capo alle province l'organizzazione di un servizio unificato di polizia locale. Solo quando sarà costituito potremo rivedere una normativa che oggi attribuisce la funzione di pubblica sicurezza solo alle guardie comunali. Solo con una interpretazione, non condivisa dal Ministero dell'interno, qualche prefettura ha attribuito la funzione di pubblica sicurezza, in Toscana ed eccezionalmente in qualche provincia della Lombardia. La richiesta, che viene naturalmente dalla categoria, la Camera ha inteso interpretarla solo nei termini di cui all'articolo 13. Prima si organizzino le province col servizio o il corpo di polizia locale provinciale, poi in Parlamento, si potrà estendere la funzione di pubblica sicurezza anche alla polizia locale provinciale. Allo stato il valore dell'articolo 13 è il seguente: il primo comma stabilisce la previsione in capo agli altri enti locali; voi direte che poteva bastare dire le province; ma anche le comunità montane hanno, per la legge n. 1102 e per delega dei comuni, l'esercizio di alcune funzioni di polizia locale e nell'ordinamento di riforma delle autonomie locali potrebbe addirittura estendersi questa funzione di polizia locale in quanto esercitata su delega dei comuni associati. L'articolo 13, quindi, di prefigge questa organizzazione del servizio in capo agli altri enti locali, rimandando all'effettivo esercizio delle funzioni di cui all'articolo 5 l'eventuale indennità. Con l'effettivo esercizio delle funzioni di cui all'articolo 5 si individuano anche i soggetti e quindi si risolve il quesito posto dal relatore sui soggetti beneficiari dell'articolo 13.

GARIBALDI. Una domanda al Sottosegretario. Le funzioni di polizia giudiziaria competono a questo personale in ragione del loro stato d'ufficio (articolo 221), competono funzioni di polizia giudiziaria per quanto riguarda le norme tributarie, competono funzioni di polizia della strada anche per quanto riguarda eventuali violazioni in materia. Allora che cosa c'entra la prefettura? Conferire al prefetto il compito di definire che costoro sono agenti di polizia giudiziaria è un pleonasma, è un qualcosa che non esiste o che non ha ragione d'essere per lo meno nella forma in cui qui è stato prospettato nel secondo comma dell'articolo 5.

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. È solo per la pubblica sicurezza.

GARIBALDI. E per la polizia tributaria?

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Non c'è.

GARIBALDI. Hanno funzioni di polizia tributaria; non vanno a chiedere lo scontrino quando la cliente esce dalla pettinatrice?

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Questa è polizia locale, non è pubblica sicurezza.

GARIBALDI. Ma è accertamento di un reato!

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Tutte le funzioni di polizia locale possono prevedere l'accertamento di un reato. Se io vado in un cantiere per verificare l'osservanza delle norme antinfortunistiche, in quel momento posso avere di fronte una fattispecie che prevede l'accertamento di un reato.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, dobbiamo prendere parte ai lavori dell'Assemblea. Non facendosi osservazioni il seguito della discussione, pertanto, è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

Dott. ETTORE LAURENZANO