Un modello di sistema di governance allargata per l'espletamento della funzione di polizia amministrativa locale nei piccoli comuni: il Corpo di Polizia Locale dell'Unione Antichi Borghi di Vallecamonica.

Tesi di laurea magistrale in Management delle organizzazioni pubbliche e sanitarie (classe delle lauree magistrali in Scienze delle pubbliche amministrazioni).
Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.
Laureando: Michele Lorandi

STINTESI DEL LAVORO

Tra le funzioni fondamentali proprie dei comuni[1] figura la funzione di polizia amministrativa locale, la quale si caratterizza per diverse peculiarità: è l'unica, tra le funzioni di polizia, ad essere esercitata in forma permanente da personale non appartenente ad amministrazioni statali, fa capo, a seconda delle qualifiche e delle funzioni esercitate, a diverse linee gerarchiche[2] e ha forme organizzative e quindi modelli di gestione che variano significativamente a seconda della dimensione dell'ente di appartenenza. Ancora, potremmo aggiungere come la Polizia Locale, Municipale o Vigili urbani, che dir si voglia, si caratterizzi per lo stretto legame con il territorio, inquadrabile con il termine "prossimità" e per la visibilità del servizio presso la cittadinanza quale immagine dell'amministrazione di appartenenza e quindi come indicatore della capacità della stessa di rispondere efficacemente alle esigenze della comunità di riferimento. Le scelte in materia di polizia locale da parte degli amministratori locali sono influenzate, se non guidate, da questi e da altri fattori, quali ad esempio l'incidenza degli introiti per sanzioni sul bilancio comunale e le conseguenze sulla formazione e sul mantenimento del consenso popolare di interventi più meno mirati, pubblicizzati o sottaciuti in materia di prevenzione piuttosto che di accertamento e repressione degli illeciti.

Il Vigile urbano è quindi una figura multidimensionale, che nel piccolo comune può inoltre assumere di fatto e a volte in netto contrasto con la normativa nazionale di riferimento e con le

1 Le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera p) della Costituzione, sono state stabilite dal legislatore con l'art. 19 del d.l.95/2012 convertito in legge 125/2012, che ha modificato l'art. 14 del d.l. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art.118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di sevizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) servizi in materia statistica.

2 Ai sensi dell'articolo 5 comma 1 della legge 7 marzo 1986 n. 65: "Il personale che svolge servizio di Polizia Municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche: a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del servizio o del Corpo e agli addetti al coordinamento e al controllo, ai sensi dell'articolo 221, terzo comma, del codice di procedura penale; b) servizio di polizia stradale, ai sensi dell'articolo 137 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393; c) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 3 della presente legge".

leggi regionali[3], mansioni anche molto diverse e distanti dalla funzione di polizia, dovendo sopperire alla mancanza, temporanea o permanente, di personale comunale di altri settori. La problematica insita nel fatto che proprio i piccoli comuni, con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti, non riescano a garantire le risorse umane minime necessarie per espletare correttamente talune funzioni fondamentali, tra cui quella di polizia locale, ha portato all'intervento del legislatore nazionale, che già con la L. 142/90 e con i successivi interventi nel campo delle forme associative e della cd. GAO (gestione associata obbligatoria delle funzioni) ha inteso sopperire a tali difficoltà con policy, tra l'altro, di *rescaling* funzionale e territoriale[4].

Il presente elaborato intende indagare il fenomeno della gestione in forma associata della funzione di polizia amministrativa e locale da parte dei piccoli comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), analizzando i modelli di governance allargata già delineati dalla normativa e al fine di proporre un modello di forma di gestione in grado di coniugare in modo ottimale funzionalità e prossimità. A tal proposito la ricerca è stata suddivisa in due parti: l'una dedicata ad un'analisi del quadro normativo e della letteratura di riferimento, con lo scopo di delineare le problematiche e i concetti che stanno alla base delle scelte e delle soluzioni in materia di governance allargata nel campo della polizia locale, l'altra dedicata all'analisi di un caso empirico, con strumenti di indagine volti a far emergere punti di forza, debolezze, rischi e opportunità del modello analizzato.

Nella prima parte si introdurranno innanzitutto i concetti di governance e di rete pubblica, focalizzando l'attenzione sulle interdipendenze tra i comuni di piccole dimensioni e sull'opportunità di gestire in forma associata le funzioni fondamentali ad essi attribuite. Si descriveranno quindi la normativa in materia di *rescaling* funzionale e territoriale, le diverse forme oggi attuabili di gestione associata e il concetto di funzione fondamentale di polizia amministrativa locale, delineando l'evoluzione storica delle diverse forze di polizia presenti nel nostro paese in generale e della figura del Vigile urbano in particolare. Si descriverà quindi l'attività d'istituto della Polizia Locale con riferimento ai rapporti con le diverse autorità (Prefettura e Questura per sicurezza e ordine pubblico, Magistratura per attività di polizia giudiziaria) e con le diverse Forze di polizia statali. Verrà poi tratteggiata, proprio in ragione della molteplicità dei rapporti e delle funzioni, l'evoluzione della normativa di riferimento, con l'analisi della legge quadro nazionale del 1986[5] e delle principali normative regionali[6]. L'analisi della funzione fondamentale terminerà con la descrizione delle principali e diverse mansioni oggi ricoperte dal personale di polizia locale in funzione della dimensione dell'ente di appartenenza, anche al fine di illustrare le motivazioni che hanno portato più volte in passato (pur senza esito) e che portano oggi a sostenere la necessità di una legge di riordino del settore.
La seconda parte è dedicata all'analisi empirica del modello di governance allargata, in materia di Polizia locale, posto in essere dall'Unione di Comuni Antichi Borghi di Vallecamonica, in

---

3 Ai sensi dell'articolo 6 comma 5 della Legge Regione Lombardia 1° aprile 2015 n. 6: "Gli operatori di polizia locale si suddividono in agenti, sottufficiali e ufficiali. Gli operatori di polizia locale non possono essere destinati stabilmente a svolgere attività e compiti diversi da quelli espressamente previsti dalla legge".
4 Il capo VIII della legge 8 giugno 1990 n. 142 prevede, per la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni, convenzioni, consorzi, unioni di comuni e accordi di programma. Le disposizioni sulle GAO (Gestioni Associate Obbligatorie) prendono invece origine dall'art. 14, commi da 25 a 31, del D.L. 78/2010 (convertito in legge 122/2010), poi modificate dall'art. 20, comma 2-quater, D.L. n. 98/2011 (convertito in legge 111/2011), dall'art. 16, commi 22 e 24, D.L. 138/2011 (convertito in legge 148/2011), dall'art. 19, D.L. 95/2012 (convertito in legge 135/2012) e prevedono l'obbligo per tutti i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenevano (prima del D.L. 78/2010) o appartengono tuttora ad una comunità montana di gestire in forma associata (tramite convenzione o unione dei comuni) i servizi fondamentali.

5 La legge quadro nazionale di riferimento per la polizia municipale è la legge 7 marzo 1986 n. 65, più volte oggetto di tentativi di riforma.

6 Ai sensi dell'articolo 6 della legge 65/1986 le regioni provvedono con legge regionale a: 1) stabilire le norme generali per la istituzione del servizio tenendo conto della classe alla quale sono assegnati i comuni; 2) promuovere servizi ed iniziative per la formazione e l'aggiornamento del personale addetto al servizio di polizia municipale; 3) promuovere tra i comuni le opportune forme associative con idonee iniziative di incentivazione; 4) determinare le caratteristiche delle uniformi e dei relativi distintivi di grado per gli addetti al servizio di polizia municipale dei comuni della regione stessa e stabilire i criteri generali concernenti l'obbligo e le modalità d'uso. Le uniformi devono essere tali da escludere la stretta somiglianza con le uniformi delle Forze di polizia e delle Forze armate dello Stato; 5) disciplinare le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi in dotazione ai Corpi o ai servizi, fatto salvo quanto stabilito dal comma 5 del precedente articolo 5.

provincia di Brescia. Il terzo capitolo è innanzitutto dedicato alla descrizione di tale forma associata dai punti di vista territoriale, socioeconomico e organizzativo: l'Unione dei Comuni Antichi Borghi di Vallecamonica si trova in Lombardia, provincia di Brescia ed è attualmente composta dai Comuni di Borno (2.662 abitanti), Esine (5.249 abitanti), Cividate Camuno (2.773 abitanti), Malegno (1.981 abitanti), Niardo (1.995 abitanti) e Ossimo (1.440 abitanti), tutti ubicati in territorio montano, per un totale di 16.100 abitanti. L'Unione è stata istituita nel 2010 (data dell'atto costitutivo) ai sensi dell'articolo 32 della legge 18 agosto 2000 n. 267 e dell'articolo 18 della legge Regione Lombardia 27 giugno 2008 n. 19, con lo scopo statutario di: "(...) *gestire una pluralità di funzioni e servizi di competenza dei Comuni medesimi e per effettuare una governance complessiva dei servizi e dei processi che riguardano il territorio di riferimento, le attività produttive e la popolazione ivi presente*". L'unione eroga attualmente, per conto dei comuni aderenti, il servizio di polizia locale e il servizio SUAP (sportello unico attività produttive)[7], avvalendosi a tal fine di 3 unità di personale in comando (personale dipendente dei comuni partecipanti ma distaccato presso l'Unione), dedicato alla gestione del servizio SUAP e 8 unità di personale alle dipendenze dirette, tutto impiegato nel Corpo di Polizia Locale.

Nel quarto capitolo l'analisi verterà in particolare sul Comando di Polizia locale, descrivendone l'organigramma e i rapporti interni ed esterni: il Corpo di Polizia Locale dell'Unione dei Comuni Antichi Borghi di Vallecamonica è composto da 3 ufficiali (categoria D, tra cui il comandante) e 5 agenti (categoria C). L'intento, in linea con le disposizioni regionali, è quello di riunire sotto un unico comando le figure professionali (ufficiali e agenti di Polizia Locale) di ciascun comune, passando di fatto da una situazione nella quale per ogni comune vi erano una o al massimo tre unità di personale, con mansioni spesso varie e anche diverse da quelle proprie della funzione di polizia locale, ad un nuovo modello organizzativo. La transizione verso un modello proprio di realtà comunali più grande ha comportato la ridefinizione dei rapporti interni ed esterni al Comando, oltre che la rilettura dei bisogni della popolazione al fine di ricalibrare l'effettiva offerta di servizi dedicati. Verranno infine analizzati i risultati raggiunti con l'utilizzo di appositi indicatori. La metodologia di analisi che si intende attuare consiste nello studio dei rapporti tra le diverse figure interne al comando (Comandante, Ufficiali, Agenti), nell'analisi delle strategie e dei risultati ottenuti in termini di servizi effettivamente resi e di risultati ottenuti (numero di sanzioni, numero di segnalazioni all'autorità giudiziaria, numero di sinistri stradali rilevati). Particolare attenzione sarà inoltre dedicata all'analisi del modello di governance allargata e quindi ai rapporti tra i diversi Amministratori locali e tra essi e gli Operatori di polizia locale. Gli strumenti che si intende utilizzare sono le informazioni rese direttamente dal comando (indicatori numerici) e le banche dati (open data) regionale e nazionale.

Nel quinto capitolo si arricchirà la ricerca empirica analizzando criticamente il modello inter-organizzativo adottato da diverse angolazioni (resistenze culturali, resistenze politiche ed economiche, resistenze organizzative e *vision*, correlata alla capacità di cooperazione degli attori coinvolti), utilizzando allo scopo specifici questionari (a tal fine verranno coinvolti Amministratori locali, il Comandante della Polizia locale e alcuni Agenti).

La prima e la seconda parte serviranno a delineare punti di forza, debolezze, rischi e opportunità della realtà empiricamente analizzata, al fine di proporre, nelle conclusioni, un ipotetico modello di governance allargata per un'ottimale gestione in forma associata della funzione di polizia locale da parte dei piccoli comuni.

7 Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (abbreviato S.U.A.P.) è uno strumento di semplificazione amministrativa che mira a coordinare tutti gli adempimenti richiesti per la creazione di imprese, al fine di snellire e semplificare i rapporti tra la pubblica amministrazione italiana e i cittadini. Istituito con il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 è oggetto del regolamento approvato con il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160.