

Le gestioni associate per la polizia municipale: sviluppo e problematiche

di Sergio Bedessi

Comandante Polizie Municipali Castelfranco di Sotto, Montopoli in Val d'Arno, Santa Maria a Monte

Premessa

Oggi si ricorre sempre più spesso, anche nel ramo della polizia municipale, alla gestione associata di attività e servizi.

Questo *strumento gestionale di collaborazione istituzionale*, previsto dall'art. 30 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, utilizzato per lo più da piccoli e medi Comuni, *consente di ottenere un netto miglioramento dei servizi offerti ai Cittadini, a parità di costi sostenuti*; l'utilizzo delle gestioni associate nel campo della polizia municipale è stato ed è tuttora incentivato dalle varie legislazioni regionali in materia di polizia locale, tramite contributi che le Regioni forniscono agli enti che si avvalgono di questa modalità di gestione dei servizi pubblici.

Da un punto di vista più generale, le gestioni associate, oltre che valido strumento di collaborazione fra enti pubblici locali, sono sicuramente una *organizzazione di lavoro maggiormente adattabile alle esigenze territoriali*, e possono costituire una vera e propria sfida per i dipendenti pubblici, da sempre visti come lavoratori poco dinamici; essi infatti, al momento del passaggio alla gestione associata, sono costretti a reinterpretare il loro ruolo in modo molto più flessibile, attivo, sinergico e propositivo.

Da parte loro le Amministrazioni Comunali, con particolare riferimento a quelle piccole e medie, non devono avvalersi delle gestioni associate come una facile soluzione ai sempre maggiori problemi di bilancio, scaricando su altri enti locali costi che non sarebbero in grado di sostenere, nell'ottica di dover comunque fornire determinati servizi all'utenza; le Amministrazioni Comunali non devono quindi rinunciare ad investire nella polizia municipale con la scusante del risparmio ingenerato dalla gestione associata di determinate funzioni.

Va purtroppo rilevato come l'utilizzazione di questo fondamentale strumento collaborativo fra enti pubblici di piccole e medie dimensioni tenda molte volte al raggiungimento del semplicistico obiettivo di fornire gli stessi servizi (magari già scadenti) spendendo ancor meno di quanto si sta spendendo attualmente; *la gestione associata viene dunque vista come un mero strumento di risparmio economico, come un modo per non investire, anziché come strumento di maggior efficacia istituzionale e miglior rendimento politico*.

Certamente le gestioni associate portano a risparmi di scala, e se ammettiamo che *al di sotto di una certa massa critica¹ non è possibile fornire servizi degni di questo nome* va da sé che le gestioni associate possono essere un utile strumento per tutti quei piccoli Comuni che hanno un numero di addetti chiaramente insufficiente a fornire un servizio² di polizia municipale che possa definirsi tale; *questo strumento deve però essere utilizzato perché l'Amministrazione Comunale riesca a fornire all'utenza servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati e non per mantenere, con ancor meno investimenti, servizi inadeguati e scadenti*.

Strutturare una gestione associata per la polizia municipale, se da una parte può e deve essere uno strumento per il raggiungimento di una maggiore efficacia, così da raggiungere l'obiettivo che i servizi forniti ai Cittadini aumentino in quantità ed in qualità, pone non pochi problemi organizzativi, problemi dovuti a più fattori, fra i quali:

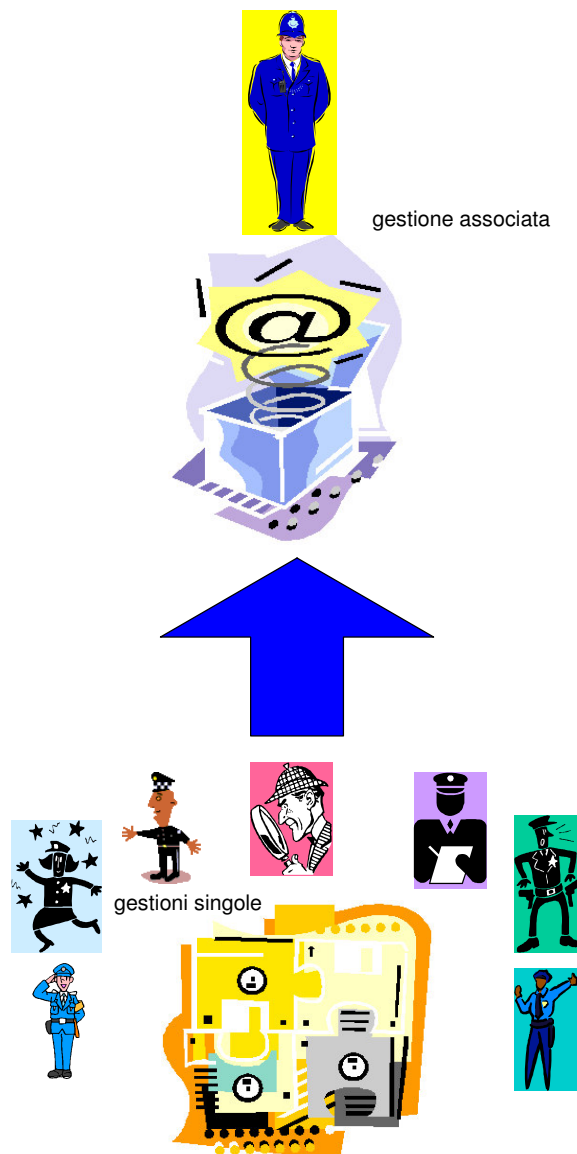
- mancata previsione normativa delle gestioni associate nella legislazione nazionale inerente la polizia municipale;
- situazione di partenza precedente alla gestione associata;

¹ Per massa critica intendiamo il numero di addetti alla polizia municipale.

² Non esiste un numero di addetti certo sotto al quale possiamo dire che la polizia municipale non sarà in grado di fornire il proprio servizio in modo adeguato; alcune Regioni (esempio: Emilia-Romagna) stabiliscono un numero abbastanza elevato di addetti per poter parlare di Corpo Polizia Municipale (nel caso dell'Emilia Romagna 30), altre non stabiliscono precisamente il numero. Al di là di volerlo definire o meno un Corpo, una struttura di polizia locale che lavora su due turni non potrà fornire un minimo di servizio qualora il numero del personale scenda al di sotto delle 7, 8 unità.

- difficoltà di individuazione della formula di rapporto fra funzioni da delegare alla gestione associata e funzioni che permangono presso i singoli enti;
- possibilità di differenti modalità organizzative complessive e di modelli di gestione associata;
- difficoltà nella quantificazione delle risorse da assegnare alla gestione associata e nell'individuazione delle modalità di differenziazione del contributo fra enti partecipanti;
- difficoltà nell'individuazione delle modalità di utilizzo della gestione associata rispetto ai territori dei singoli enti partecipanti, e tenuto conto della differenziazione del contributo di partecipazione;
- inadeguatezza degli strumenti regolamentari preesistenti rispetto alla nuova situazione che si viene a creare con la gestione associata;
- difficoltà nel raggiungimento di una omogeneità di trattamento economico per il personale assegnato alla gestione associata.

Dopo aver effettuato quindi una panoramica dei presupposti per una gestione associata per la polizia municipale ne illustreremo i vantaggi, cercando di affrontare sinteticamente le varie problematiche, tentando di fornire alcuni strumenti esplicativi e presupposti metodologici utili a chi voglia strutturare una gestione associata per la polizia municipale.



Il presupposto normativo

La soluzione delle gestioni associate per la polizia municipale, così come le gestioni associate di tutte le altre tematiche di competenza del Comune, si appoggia direttamente sull'art. 30 del D.Lgs. 267/2000 il quale prevede:

“Articolo 30. Convenzioni.

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.

2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.”

La previsione dell'art. 30 è corroborata da quella del successivo art. 33, che prevede, da parte delle Regioni, l'individuazione di livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni, per i comuni di minore dimensione demografica³.

Ambedue gli articoli sono parte del Titolo II - Capo V, che titola “Forme associative”, ed all'interno del quale vengono stabilite, oltre alle convenzioni, altre forme di associazione istituzionale, quali i consorzi (art. 31), le unioni di comuni (art. 32), gli accordi di programma (art. 34).

E' proprio in base al comma 4 dell'art. 30 del D.Lgs. 267/2000 che molti Comuni hanno adottato la forma della gestione associata dei servizi⁴ della polizia municipale; purtroppo il mancato coordinamento dell'art. 30 con la restante normativa nazionale che si occupa di polizia municipale pone non pochi problemi organizzativi ed operativi, alcuni dei quali di difficile soluzione e che verranno brevemente analizzati più oltre.

Dobbiamo ricordare infatti che il personale della polizia municipale riveste una serie di qualifiche: pubblico ufficiale, agente di pubblica sicurezza, agente o ufficiale di polizia giudiziaria, agente o ufficiale di polizia locale.

La normativa che investe il personale della polizia municipale di tali qualifiche è precedente all'art. 30 del D.Lgs. 267/2000; da questo deriva che il coordinamento normativo è effettuato per via interpretativa. Ricordando che la polizia municipale è soggetta da una parte all'autorità amministrativa, ma dall'altra all'autorità giudiziaria, ci si rende conto subito che il mancato coordinamento normativo fa sorgere una serie di problematiche, alcune delle quali anche gravi, in due ambiti principali:

- le qualificazioni possedute dal personale nell'ambito della gestione associata, con immediata ripercussione sugli atti adottati utilizzando tali qualificazioni;
- le modalità di redazione degli atti affinché essi siano validi ed efficaci.

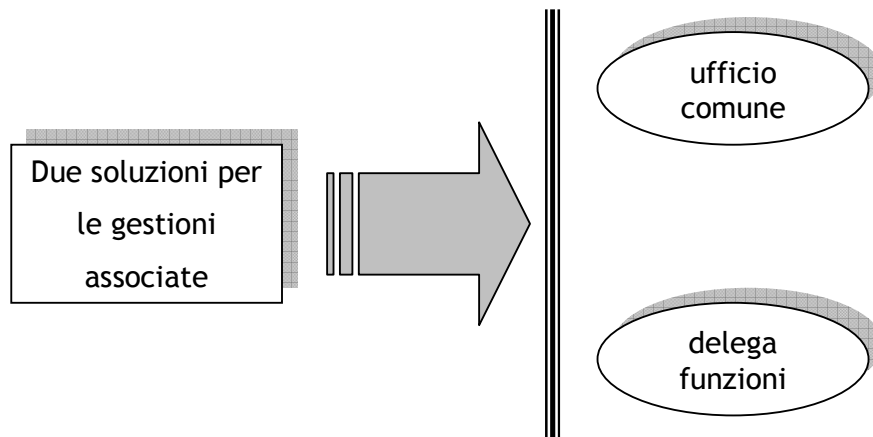
Riguardo a quest'ultimo punto si pensi che l'ufficio comune previsto dal comma 4 dell'art. 30 non è infatti un ente a sé stante, ma agisce sulla base dei conferimenti ottenuti dagli enti partecipanti; il comma 4 parla infatti di *affidamento dell'esercizio delle funzioni pubbliche* in luogo degli enti partecipanti all'accordo.

Secondo l'interpretazione letterale dell'art. 30, le convenzioni possono agire in due modalità:

- creando un ufficio comune (agli enti in convenzione) che opera con personale distaccato dagli enti partecipanti al quale venga affidato l'esercizio delle funzioni pubbliche;
- delegando le funzioni a favore di uno degli enti che partecipano all'accordo.

³ Vedere in appendice il testo dell'art. 33.

⁴ Dove per “servizio” intendiamo un ramo di attività della polizia municipale e non già un corpo polizia municipale al di sotto dei sette addetti (come nella legge quadro 65/1986).



La seconda soluzione è in genere preferita quando uno degli enti partecipanti all'accordo è di dimensioni molto maggiori rispetto agli altri; la prima soluzione è quella adottata nella maggior parte dei casi riferiti alla polizia municipale.

L'ufficio comune dunque *esercita le funzioni pubbliche affidate in nome e per conto degli enti partecipanti*; assume pertanto complessivamente tutte le prerogative precedentemente possedute dai singoli enti in relazione alle funzioni poste in gestione associata.

In mancanza di precise specificazioni normative, si dovranno allora adottare determinate accortezze per una corretta intestazione degli atti generati dall'ufficio unico, ricordando appunto che il personale è distaccato presso l'ufficio comune e che l'ufficio comune non è un ente, ed è privo di personalità giuridica.

Il presupposto politico: perché una gestione associata per la polizia municipale ?

E' sicuramente importante chiedersi *perché* un Comune dovrebbe optare per una gestione associata per la polizia municipale, rinunciando parzialmente e almeno apparentemente ad una propria autonomia gestionale in un campo particolarmente difficile come la polizia locale.



Per alcune zone del territorio nazionale la motivazione risiede ormai all'interno della legislazione regionale stessa; è da rilevare infatti come ad esempio la Regione Emilia-Romagna consideri che un Corpo polizia municipale debba avere almeno 30 addetti oltre al Comandante, da cui discende una pressoché obbligatorietà di associazione qualora si vogliano avere a disposizione i servizi di un vero e proprio Corpo polizia municipale e se si vuole operare come tale.

In via generale, indipendentemente dai localismi regionali, la motivazione principale è data dall'intravedere la possibilità, per i piccoli e medi Comuni, di un *incremento di qualità dei servizi erogati* o dalla possibilità di fornire servizi prima impossibili da realizzare⁵; è riconosciuto da tutti infatti che le gestioni associate ottengono un miglioramento della qualità dei servizi erogati ed un aumento della quantità degli stessi, anche se tali risultati sono in effetti visibili solamente a partire dal secondo anno di gestione associata⁶.

Un altro vantaggio delle gestioni associate è *l'aumento dell'efficienza del fattore lavoro*; si riescono a svolgere più funzioni con un numero di addetti che non cresce⁷. Quando si organizza una funzione a livello di associazione *si utilizza infatti un numero di dipendenti inferiori alla somma degli addetti che si sarebbero utilizzati strutturando la stessa funzione per ciascun Comune*.

L'impatto maggiore si ha quindi sulla spesa del personale riferita alla quantità ed alla qualità dei servizi offerti, spesa che viene a diminuire a parità di servizi svolti.

Vanno rilevate anche alcune tendenze:

- è nel primo anno che una gestione associata ottiene i benefici più significativi in termini di risparmio di personale;
- il risparmio è correlato al numero di funzioni conferite e varia al variare delle funzioni;
- è solo nel secondo anno che i vantaggi complessivi della gestione associata divengono misurabili.

Normalmente la situazione precedente alla gestione associata è costituita da un gruppo di Comuni, ognuno dei quali ha un proprio Corpo (o Servizio) di polizia municipale con il proprio Comandante; questi Comuni si accorgono che singolarmente, malgrado la dotazione organica sia

⁵ Si pensi, per esempio, ad un Comune che abbia solo tre addetti di polizia municipale; tenuto conto dei turni difficilmente questo Comune riuscirebbe a fornire un servizio di rilevazione dei sinistri stradali, cosa invece che può divenire possibile in gestione associata.

⁶ Il primo periodo, in genere un anno, è una sorta di periodo di start-up, utilizzato dalla gestione associata per l'impianto della nuova organizzazione.

⁷ Partendo dal presupposto che le strutture precedenti alla gestione associata utilizzassero già una aliquota di personale congruente alla realtà territoriale.

più o meno adeguata rispetto al territorio e agli abitanti (considerando un rapporto di 1/1000 o 1/800 con i residenti), non riescono a fornire alcuni servizi (magari anche servizi essenziali), oppure li forniscono in modo discontinuo o di scarsa qualità e questo a causa della piccola dimensione della struttura.

In altri termini *la struttura della polizia municipale ha una dimensione inferiore alla massa critica necessaria per poter produrre i servizi minimi.*

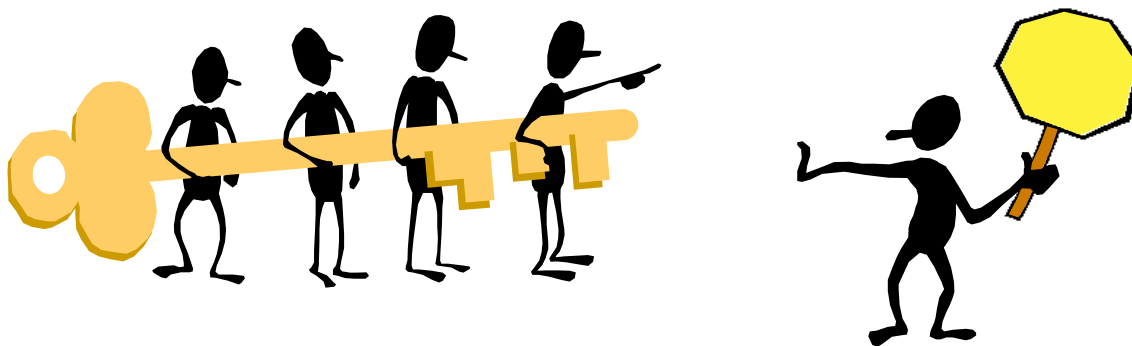
Per questo motivo i Comuni decidono di mettere insieme le risorse umane, tecnologiche e finanziarie, per riuscire a fornire ai propri cittadini i servizi che altrimenti non riuscirebbero a produrre singolarmente.

La scelta delle funzioni da associare

Il punto chiave delle gestioni associate per la polizia municipale è la *scelta di quali funzioni associare.*

E' banale osservare che da un punto di vista strettamente organizzativo *più funzioni si associano (al limite tutte) e migliore sarà il funzionamento complessivo della gestione associata, così come migliore sarà il livello dei servizi* della polizia municipale forniti all'utenza.

D'altra parte vi possono essere condizioni a causa delle quali potrebbe essere non conveniente o non opportuno associare la gestione di una determinata funzione della polizia municipale.



Quali funzioni è conveniente e opportuno conferire alla gestione associata?

Da un punto di vista quantitativo, una osservazione condotta su svariate realtà in gestione associata⁸, ha rilevato che *il numero di funzioni di cui ciascun ente beneficia con la gestione associata non è mai inferiore a quello di cui beneficiava prima di associarsi.* Spesso è proprio questo uno degli obiettivi principali dei processi associativi, e che da solo giustifica l'aggregazione tra enti; *gli enti si mettono insieme per poter fornire più servizi.*

Le funzioni da associare riguardo all'ambito della polizia municipale sono molte e possono essere in parte differenziate riguardo alla singola realtà territoriale; in ogni caso possiamo raggrupparle come segue:

- funzioni di polizia stradale;
- funzioni di polizia edilizia e ambientale;
- funzioni di polizia giudiziaria non comprese nelle precedenti;
- funzioni di polizia commerciale;

⁸ Su questo vedere: Regione Emilia Romagna - Giunta Regionale - Direzione Generale Affari Istituzionali e Legislativi - Servizio Segreteria della Conferenza Regione-Autonomie Locali. Verifica e Monitoraggio delle Attività degli Enti Locali - Indagine sugli effetti indotti dal passaggio alla gestione associata per la funzione di Polizia Municipale e per il servizio Personale per l'anno 2002

- funzioni di controllo del territorio;
- funzioni di gestione amministrativa dei procedimenti sanzionatori;
- funzioni di supporto e gestionali interne;
- alte funzioni afferenti alle tematiche della mobilità e del traffico;
- altre funzioni.

Nell'ambito delle legislazioni regionali la suddivisione e la specificazione delle funzioni da associare può variare anche notevolmente; per esempio, la Regione Toscana prevede la possibile gestione associata di funzioni della polizia municipale che vengono specificate come segue:

- organizzazione generale della polizia municipale;
- polizia amministrativa locale;
- uniformazione e scambio di banche dati per lo svolgimento dei compiti della polizia municipale;
- svolgimento in modo coordinato del servizio di polizia stradale;
- struttura operativa centralizzata delle comunicazioni di servizio;
- polizia edilizia e polizia ambientale;
- polizia commerciale ed annonaria;
- polizia tributaria;
- altre attività di gestione amministrativa di competenza dei servizi di polizia municipale.

E' possibile osservare l'eterogeneità dell'individuazione di tali funzioni da parte della Regione Toscana, alcune delle quali sarebbero in realtà già comprese in altre.

In ogni caso, una volta individuate complessivamente le funzioni della polizia municipale, si dovranno scegliere quelle che si vogliono convogliare sulla gestione associata; da un punto di vista organizzativo generale conviene pensare ad una riallocazione complessiva delle funzioni, spingendo per conferirne più possibile alla gestione associata.

Nella maggior parte dei casi la scelta delle funzioni da associare viene pilotata dai seguenti fattori:

- *impossibilità* di svolgere la funzione in modo non associato;
- *eccessiva onerosità* nello svolgere la funzione in modo non associato;
- *inopportunità*, per motivi vari, di svolgere la funzione in modo non associato (per esempio: determinate condizioni territoriali possono frenare i controlli effettuati da personale dello stesso Comune per cui si può ritenere che il confluire la funzione nella gestione associata riesca a migliorare la funzione stessa).

La differenziazione dei possibili modelli di gestione associata

La gestione associata per la polizia municipale è suscettibile di assumere più modelli, dove la diversità del modello gestionale è dovuta ad una serie fattori che dipendono sia dalle condizioni di partenza che dal punto di arrivo, fattori che possiamo elencare come segue:

- fattori dovuti alle condizioni di partenza:
 - o *organizzativi*:
 - più Corpi polizia municipale hanno lo stesso Comandante (dipendente di un ente con l'incarico sugli altri);
 - più Corpi polizia municipale con Comandanti diversi;
 - alcuni Corpi hanno lo stesso Comandante, altri ne hanno altro (situazione mista);
 - o *dimensionali*:
 - uno degli enti è dimensionalmente molto superiore agli altri, per cui avrà pressoché automaticamente il ruolo di capofila;
 - gli enti sono pressoché delle stesse dimensioni ed il capofila verrà allora scelto in base ad altri parametri che non sono di tipo dimensionale (maggior dinamicità politica, migliore efficienza organizzativa).
- fattori dovuti al punto di arrivo:
 - o *funzioni da associare*:
 - si associano solo le funzioni logistiche e di supporto;

- si associano le funzioni logistiche e di supporto ed una parte di quelle operative;
- si associano tutte le funzioni della polizia municipale;
- *maggiore o minore delega* delle funzioni da associare:
 - l'organizzazione strategica appartiene alla gestione associata, ma quella operativa ai singoli presidi territoriali;
 - sia l'organizzazione strategica che quella operativa sono dominio della gestione associata.

In considerazione del punto di arrivo e delle condizioni di partenza potremo allora avere una serie di modelli di gestione associata anche molto diversi fra loro, quali, ad esempio:

- una gestione associata che tratterà solamente gli aspetti logistici e di supporto (non operativi) della polizia municipale, affidata ad uno dei Comuni che diverrà il capofila, mentre gli altri manterranno intatte le altre funzioni ed i relativi Comandanti;
- l'affidamento alla gestione associata di una o più funzioni operative, oltre quelle logistiche e di supporto, lasciando le restanti ai Comuni originari, che manterranno i relativi Comandanti che diverranno però subordinati a chi diverrà responsabile dell'intera gestione associata.

I vantaggi della gestione associata: i costi

Certamente *in una gestione associata i costi dei servizi forniti dalla polizia municipale sono inferiori rispetto ai costi sostenuti dai singoli enti per gli stessi servizi*; questo è tanto più vero quanto più gli enti associati sono piccoli. Infatti, dal momento che, come tutte le curve dei costi, anche quella dei servizi forniti dalla polizia municipale è costituita da costi fissi e costi variabili, è chiaro che i costi fissi vengono ad essere meglio distribuiti, grazie al risparmio di scala, nella gestione associata.

Inoltre la migliore organizzazione per funzioni possibile in una gestione associata, con l'assegnazione di funzioni omogenee alla stessa persona, fa diminuire ulteriormente un altro tipo di costi: *quelli dovuti all'eccessiva eterogeneità di assegnazione delle funzioni* all'interno di alcune strutture di polizia municipale dove "tutti fanno tutto"⁹.

I costi che invece non possono in alcun modo diminuire sono quelli dovuti al rispetto di standard minimi, ed in effetti quello che le Amministrazioni Comunali non dovrebbero mai fare è pensare alla gestione associata come ad un modo per evitare i costi dovuti all'adeguamento della propria struttura di polizia municipale agli standard minimi di funzionamento; in altri termini, se si hanno, per esempio, sei addetti di polizia municipale in una struttura che necessiterebbe di averne dodici (tenuto conto della specifica realtà territoriale), non si può pensare di entrare in gestione associata semplicemente per evitare di assumere le altre sei persone. In questo caso si tratterebbe solamente di un modo per scaricare su altre Amministrazioni Comunali il costo dei propri servizi.

Di conseguenza si dovrebbe entrare in una gestione associata per la polizia municipale solamente quando si hanno già risorse umane ragguagliate alla propria realtà territoriale.

I vantaggi della gestione associata: il miglioramento complessivo del clima organizzativo

Va osservato che se l'effetto immediato delle gestioni associate per la polizia municipale è quello di far lavorare insieme persone che provengono da esperienze e da organizzazioni diverse, abituandole a lavorare fuori dai confini comunali, l'effetto finale è quello di *creare una struttura che ha le capacità di poter fornire un'ampia gamma di servizi professionali, nel campo delle politiche della sicurezza, su un territorio vasto*.

⁹ Le strutture non organizzate per funzioni, dove "tutti fanno tutto" alla fine non consentono il raggiungimento di standard di qualità minimi.

Nella misura in cui queste strutture di gestione associata riescono a “fare squadra” rispetto alla preesistenti strutture singole, ed al di là dell’appartenenza dei dipendenti a questo o quel Comune vi è la possibilità di raggiungere obiettivi ambiziosi, con un drastico miglioramento della qualità dei servizi.

La gestione associata dei servizi della polizia municipale può contribuire al miglioramento del clima organizzativo anche perché grazie ai risparmi di scala è possibile organizzare iniziative di formazione e di aggiornamento per il personale altrimenti impossibili da realizzarsi nelle singole realtà.

Infine il confronto costruttivo dovuto alla sinergia di esperienze diverse porta ad un miglioramento complessivo di approccio alle varie tematiche; ognuno beneficia di una esperienza più vasta di quella precedentemente ristretta alla propria realtà.

I vantaggi della gestione associata: il miglioramento della qualità dei servizi

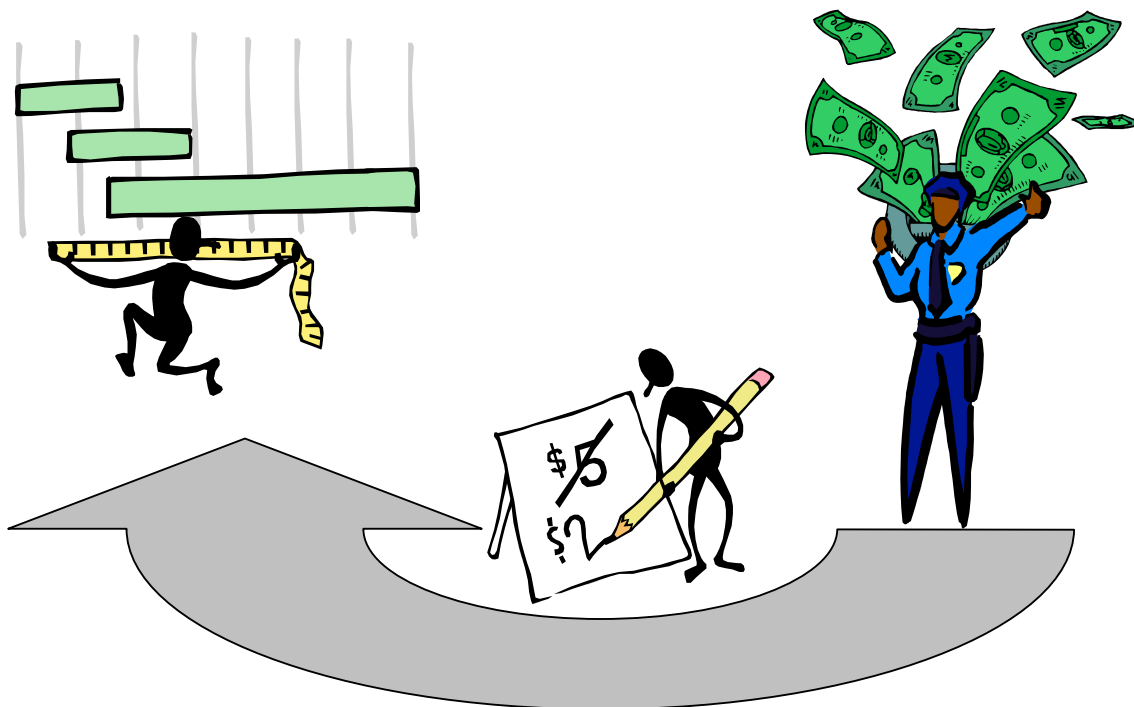
Il meccanismo della gestione associata per la polizia municipale, rispetto ad altre tipologie di meccanismi di collaborazione, migliora in modo tangibile la qualità dei servizi, grazie all’immediata ricaduta sul controllo e sulla sicurezza del territorio.

E’ proprio la presenza sul territorio il *fattore di maggiore visibilità al momento che si passa ad una gestione associata per la polizia municipale*, con particolare riferimento ai piccoli comuni; grazie alla gestione associata diviene possibile avere sul territorio complessivo dei Comuni un maggior numero di personale addetto ai servizi “esterni”, dal momento che i servizi “interni” e di supporto divengono centralizzati e dunque vi è un recupero di risorse umane che può essere delegato ad un uso “esterno”.

Da un punto di vista complessivo poi, tutte le funzioni che vengono conferite alla gestione associata, concentrandosi su addetti alla funzione specifica, possono beneficiare di una specializzazione prima impossibile a realizzarsi e, grazie a questa, di una maggiore professionalizzazione degli addetti stessi, con conseguente ricaduta positiva sulla qualità dei servizi.

I problemi della gestione associata: la ripartizione delle entrate

Uno dei primi problemi che si pongono ad una gestione associata per la polizia municipale, è quello della ripartizione delle entrate generate dalle sanzioni, un problema che deve trovare soluzione direttamente nello strumento convenzionale, anche al fine di evitare squilibri nel funzionamento del meccanismo complessivo.



La ripartizione delle entrate:
uno dei problemi più spinosi delle gestioni associate per la polizia municipale

Nella situazione precedente alla gestione associata è chiaro che ogni Comune ha le proprie entrate derivanti da sanzioni amministrative; queste possono essere dovute tanto a verbali del codice della strada redatti dagli appartenenti alla polizia municipale di quel Comune (su qualsiasi strada), quanto da altri verbali, redatti dalla polizia municipale come da altre forze di polizia, ma i cui proventi sono destinati per legge al Comune.

Queste entrate costituiscono uno degli obiettivi di P.E.G. in entrata, magari insieme ad altre tipologie di entrate assegnate alla polizia municipale, quali pagamenti per servizi a domanda individuale, rimborsi dei costi di accertamento e notificazione, TOSAP.

Con la gestione associata per la polizia municipale alcuni aspetti, senza dubbio chiari nella gestione diretta, divengono invece problematici.

Potrebbe accadere infatti, per esempio, che un agente della polizia municipale dipendente di un Comune, si trovasse, grazie alla gestione associata, a redigere un verbale del codice della strada nell'ambito territoriale di un altro Comune.

In tal caso a chi competerebbe l'entrata generata dal verbale ?

Secondo il principio contenuto nell'art. 208 del codice della strada, al Comune cui appartiene l'agente accertatore.

D'altra parte se andiamo a vedere la probabilità che una sanzione venga comminata, questa (oltre che chiaramente dal fatto che qualcuno compia un illecito) è determinata dalla presenza di un agente accertatore su un dato territorio, più che dall'appartenenza dell'agente ad un determinato Comune, e tale presenza su un dato territorio è dovuta all'organizzazione della gestione associata.

Si pone quindi il problema: ammesso che i pagamenti delle sanzioni (ma lo stesso potrebbe dirsi per le altre entrate) avvengano per semplicità¹⁰ a favore di tutta la gestione associata per il tramite del Comune capofila, quale meccanismo si dovrebbe utilizzare al fine di redirigere i proventi contravvenzionali sul Comune che, a maggior titolo, può reclamarne il diritto?

L'interpretazione letterale del codice della strada (nel caso di illeciti alle norme della circolazione stradale) non porrebbe molti dubbi; la devoluzione dei proventi è legata al rapporto organico fra il funzionario che accerta la violazione e l'ente di appartenenza¹¹.

In questo caso si potrebbe assistere al fatto che qualora, per esempio, tutti gli appartenenti ad un ente siano stati assegnati, nella gestione associata, a servizi "interni", quell'ente non avrebbe più alcun introito da sanzioni del codice della strada.

Solo da questo semplice esempio si può comprendere come si debba allora ricercare un meccanismo diverso, e complessivo, per la suddivisione delle entrate derivanti da sanzioni, così come delle altre entrate correlate (come i rimborsi delle spese di accertamento e notificazione), indipendentemente dal rapporto organico con un determinato ente di chi, all'interno della gestione associata, le abbia generate con la propria attività; questo meccanismo dovrà privilegiare la semplicità e la collaborazione complessiva, rispetto a futili egoismi e biechi campanilismi.

Alcune gestioni associate, introitando tutto al Comune capofila, utilizzano per la successiva ripartizione delle entrate, degli indici che tengono conto sia della superficie del territorio comunale, sia del numero degli abitanti; altri effettuano la ripartizione tenendo conto solamente del territorio sul quale l'infrazione è stata accertata.

I problemi della gestione associata: la partecipazione finanziaria

Il cardine del buon funzionamento di tutta la gestione associata per la polizia municipale è chiaramente costituito dalla adeguata partecipazione finanziaria degli enti associati; questa infatti fornisce alla gestione associata le risorse necessarie per poter compiere le proprie attività.

Al di là della fase iniziale, nella quale le risorse umane e tecnologiche precedentemente appartenenti ai singoli Corpi o Servizi di polizia municipale vengono conferite alla gestione associata, è solo grazie al contributo annuo di ogni ente che la gestione associata oltre a procedere nelle proprie attività, può incrementare le risorse umane e tecnologiche, adeguandole alle mutate necessità complessive.

E' quindi necessario prevedere all'interno della convenzione la percentuale di contribuzione di ogni ente associato, percentuale di non facile individuazione, per più motivi:

- l'ente che conferisce inizialmente alla gestione associata più risorse umane e tecnologiche sarà portato a concedere un minor contributo finanziario annuo;
- gli enti più piccoli, pur essendo quelli che beneficiano maggiormente della gestione associata (e dunque dovrebbero contribuirvi di più), saranno portati ad un minor contributo, commisurandolo a quanto spendevano prima (in gestione singola) nel campo della polizia municipale;
- l'ente capofila, che si sobbarca in qualche modo dell'organizzazione, cercherà di far valere questo fatto per fornire un contributo finanziario minore;

I criteri possono essere molti; anche qui molte gestioni associate si basano su parametri legati al territorio, agli abitanti, alle ore di servizio spese in questo o quel territorio.

¹⁰ Si tenga conto che in alcune realtà di gestione associata i pagamenti stessi sono già a favore di uno o l'altro ente.

¹¹ L'art. 208 comma 1 comunque parla genericamente di "Comuni" e non di uno specifico Comune.

Un criterio ragionevole sembra essere comunque quello di far spendere di più chi ottiene di più dalla gestione associata; in altre parole di commisurare l'impegno finanziario annuale alla quantità di servizi di polizia municipale ottenuti tramite la gestione associata.

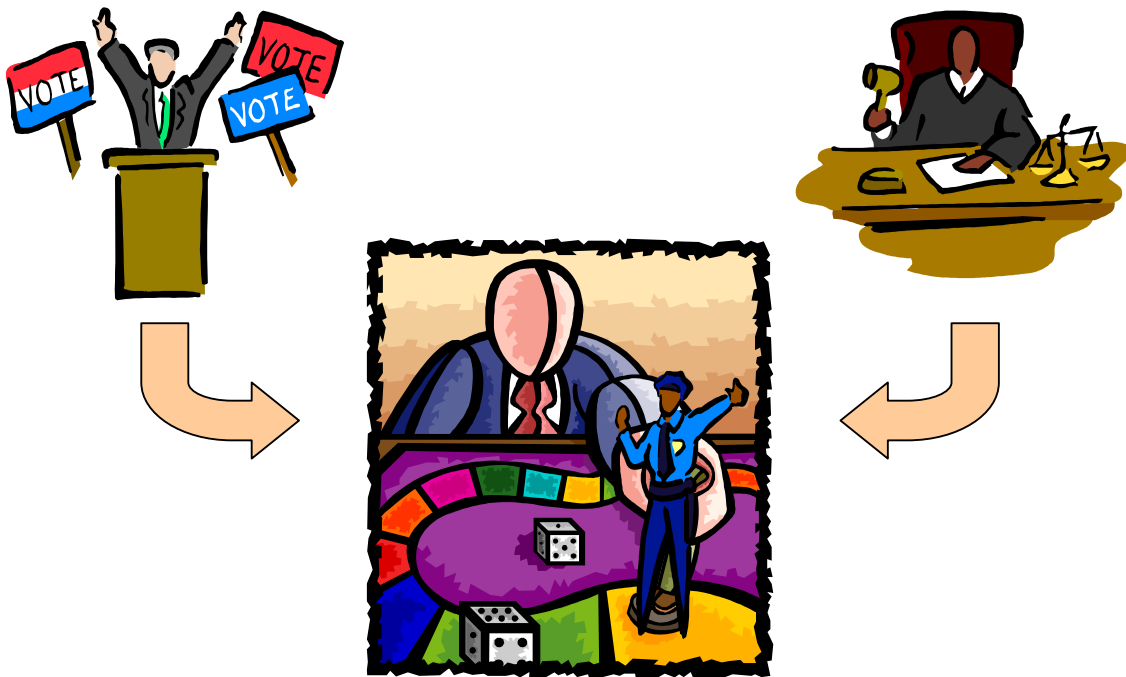
Certamente è importante inserire nel meccanismo convenzionale un *meccanismo di salvaguardia per la gestione associata stessa*; un minimo inderogabile di contributo finanziario annuo, eventualmente correlato all'entrata, e questo al fine di evitare la progressiva riduzione delle risorse, che porrebbe la gestione associata in seria difficoltà senza riuscire ad imputare questa difficoltà a nessuno degli enti contraenti.

I problemi della gestione associata: le qualifiche

Trattiamo qui brevemente di uno dei problemi maggiormente spinosi delle gestioni associate per la polizia municipale, senza poter essere esaustivi dato la scarsità di spazio a disposizione.

Sappiamo che il personale della polizia municipale riveste più qualifiche:

- è pubblico ufficiale;
- è agente (o ufficiale) di polizia locale;
- è agente di pubblica sicurezza (qualora gli sia stata riconosciuta questa qualità con decreto prefettizio);
- è agente (o ufficiale) di polizia giudiziaria.



Tralasciando tutte le altre qualifiche sopra elencate, che comunque comportano alcuni problemi ed accorgimenti non di poco conto (ad esempio: riguardo alla qualifica di pubblica sicurezza sarà necessario trasmettere la convenzione al Prefetto al fine dell'adeguamento della qualifica di pubblica sicurezza rispetto al territorio della gestione associata) e tralasciando le varie interpretazioni non certo univoche fornite su tali qualifiche, sia in sede dottrinale che per giurisprudenza, crediamo utile spendere qualche parola sulla *qualifica di polizia giudiziaria*, viste anche le interpretazioni totalmente differenti fornite da alcune Procure.

Sappiamo che il vigente codice di procedura penale, all'art. 57 *restringe*, per la polizia municipale (che peraltro viene indicata con la dizione medioevale "guardie dei comuni"), *la qualifica di polizia giudiziaria a quello che viene definito come "ambito territoriale dell'ente di appartenenza", oltre a farla valere per il solo orario di servizio.*

Or bene, riguardo alle gestioni associate, mentre alcune Procure della Repubblica hanno interpretato la dizione "ambito territoriale dell'ente di appartenenza", forse anche con riguardo al disposto del comma 3¹², *all'ambito territoriale della gestione associata per la polizia municipale*¹³, altre Procure sono rimaste ancorate ad una *interpretazione letterale della dizione "ambito territoriale dell'ente di appartenenza"*.

Non essendo la gestione associata un ente (ed in effetti il personale rimane legato da un rapporto organico al proprio ente di provenienza), hanno ritenuto che la qualifica di polizia giudiziaria rimanesse legata all'ambito del territorio con il quale il dipendente intrattiene il rapporto organico.

La conseguenza pratica di questa interpretazione, peraltro corretta in mancanza di una specificazione normativa adeguata alle gestioni associate, risulta devastante per le gestioni associate per la polizia municipale, arrivando a mettere in forse la loro utilità complessiva.

Si pensi infatti al momento che una pattuglia che svolge servizio di polizia stradale per la gestione associata *dovesse intervenire per rilevare un sinistro con feriti (e dunque con ipotetico reato in corso) sul territorio di un Comune associato, ma al quale non appartiene nessuno degli agenti della pattuglia*; secondo l'interpretazione fornita da alcune Procure della Repubblica, la pattuglia, al fine di compiere i necessari atti di polizia giudiziaria, sarebbe costretta a far intervenire (se disponibile) personale della gestione associata appartenente all'ente sul cui territorio è avvenuto il sinistro, oppure a far intervenire personale di altra forza di polizia, vanificando quindi forse totalmente il proprio intervento.

Dando per corretta l'interpretazione anzidetta gli agenti ed ufficiali appartenenti alla gestione associata per la polizia municipale che compissero atti di polizia giudiziaria non essendo sul territorio dell'ente al quale sono legati da rapporto organico, rischierebbero di compiere atti illegittimi, con tutto ciò che ne conseguirebbe, anche sotto un profilo di responsabilità soggettiva.

E' palese che questo problema, se pure può essere affrontato operativamente procurando di avere in servizio sempre personale appartenente a tutti i Comuni associati, costituisce una gravissima limitazione dell'operatività delle gestioni associate.

La soluzione, sempre in via interpretativa, potrebbe essere individuata temporaneamente in una visione ampia del comma 3 dell'art. 57, che assegna la qualifica di ufficiale ed agente di polizia giudiziaria, alle persone alle quali i regolamenti (oltre alle leggi) attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55.

I problemi della gestione associata: la formalizzazione delle verbalizzazioni

Un altro problema che sorge con la gestione associata per la polizia municipale è quello della formalizzazione delle verbalizzazioni; abbiamo già detto che la gestione associata, quando si è costituito l'ufficio comune, non è un ente pubblico, ma semplicemente un meccanismo di collaborazione che si avvale delle figure giuridiche degli enti preesistenti.

Se da un punto di vista organizzativo non vi è dubbio che la cosa migliore sarebbe vedere la gestione associata come un autonomo centro di interessi e di imputazioni, in modo che essa possa agire autonomamente, interpretando la normativa appare chiaro che così non è, ponendo, da un punto di vista giuridico, una serie di problemi non indifferenti.

¹² Che recita "Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55", e grazie al quale gli ufficiali della polizia municipale ed il comandante possiedono la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria che alcuni autori ritengono però limitata ad alcuni tipi di reato.

¹³ Su questo cfr. circolari delle Procure della Repubblica di Firenze e di Pistoia, disponibili sul sito internet della Regione Toscana, all'indirizzo <http://www.regione.toscana.it/toscanasicura>

Non vi è dubbio che il D. Lgs. 267/2000 consentendo l'esercizio di funzioni in forma associata consenta che tali funzioni si esternino con verbalizzazioni riferentesi alla gestione associata; quello che dobbiamo però capire è se la gestione associata, nel campo delle verbalizzazioni, si debba intendere impersonata dall'ente capofila (designato in convenzione), oppure da tutti e tre, in riferimento al territorio nel quale si sta agendo, essendo la gestione associata semplicemente un meccanismo organizzativo e niente più.

In termini pratici se i verbali (per esempio del codice della strada) dovranno essere intestati al Comune capofila anche quando redatti su altro Comune e magari citando "gestione associata polizia municipale", oppure a tutti e tre i Comuni.

Conclusioni

Chi si appresta a valutare la possibilità di una gestione associata per la polizia municipale dovrebbe porsi una serie di domande, propedeutiche all'individuazione di un modello di gestione associata ottimale rispetto alla particolare realtà, ed in particolare:

- quali sono le funzioni da associare ?
- è meglio associare solo le funzioni logistiche e di supporto o anche funzioni operative ed eventualmente quali di queste ?
- quale può essere il "percorso" nel tempo della gestione associata che si va a costituire, a partire da un livello di minima integrazione possibile al momento e procedendo verso il livello di massima integrazione futura ?
- le strutture di polizia municipale dei singoli Comuni, al momento del conferimento alla gestione associata, hanno tutte lo stesso livello di risorse con particolare riferimento a quelle umane ?
- le risorse tecnologiche ed economiche che verrebbero conferite alla gestione associata sono bilanciate rispetto alla realtà dei vari Comuni ?
- vi è una volontà politica forte ad andare verso la gestione associata e a mantenerla nel tempo ?
- sono facilmente superabili le problematiche connesse alla ripartizione delle spese e quelle correlate all'impiego delle risorse sui vari territori comunali ?

Nel contempo si dovrebbe valutare quali altri problemi specifici possano venire dalla particolare realtà territoriale nella quale la gestione associata per la polizia municipale si troverà ad operare, riguardo al maggiore impegno su questo o quel territorio comunale.

Non ultimo si dovranno prendere in esame, in questa fase nella quale la legislazione nazionale non è ancora stata coordinata con l'evoluzione in questo campo, i problemi operativi dovuti al mancato riconoscimento delle qualifiche delle figure assegnate alla gestione associata (si pensi, per esempio, al problema della qualifica di polizia giudiziaria), così da predisporre all'interno dello strumento convenzionale meccanismi che, per quanto possibile, riescano a mantenere una operatività piena a livello territoriale complessivo.

La valutazione complessiva di tutti questi fattori dovrebbe condurre alla stesura di una convenzione che costituisca una soluzione concreta alle esigenze di tutti i partecipanti, e contemporaneamente una soluzione a tutte le problematiche sollevate.

Appendice legislativa

D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 - art. 33

"Articolo 33. Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.

1. Le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni.

2. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4.

Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale.

Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.

3. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma

di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato

anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri

per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato

ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite.

4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30 e 32, le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:

a) nella disciplina delle incentivazioni:

1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;

2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;

b) promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque

ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.”

D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285 e successive modificazioni e integrazioni - art. 208 comma 1

“1. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal presente codice sono devoluti allo Stato, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato, nonché da funzionari ed agenti delle Ferrovie dello Stato o delle ferrovie e tranvie in concessione. I proventi stessi sono devoluti alle regioni, province e comuni, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni.”

Codice di procedura penale - Art. 57 - comma 2 lettera b) e comma 3

“Art. 57 Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria

...

2. Sono agenti di polizia giudiziaria:

....

b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio.

3. Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55.

Bibliografia

- Regione Emilia Romagna - Giunta Regionale - Direzione Generale Affari Istituzionali e Legislativi - Servizio Segreteria della Conferenza Regione-Autonomie Locali. Verifica e Monitoraggio delle Attività degli Enti Locali - Indagine sugli effetti indotti dal passaggio alla gestione associata per la funzione di Polizia Municipale e per il servizio Personale per l'anno 2002.
- ANCI Veneto - Indagine sulla gestione associata dei servizi e/o funzioni e sulle unioni dei comuni del veneto
- S. Bedessi, Strumenti di management per la polizia municipale, Maggioli 2000