

Capitolo quinto

Le polizia locale e le politiche per la sicurezza urbana.

1. Premessa.

Come appare immediatamente evidente dalla lettura del capitolo secondo di questa relazione al Consiglio regionale (e come emergeva anche dalle relazioni presentate negli anni 2002 e 2003) la polizia locale, in forza della sua presenza sul territorio, ha assunto un rilievo particolare nelle scelte delle amministrazioni locali finalizzate ad attivare e gestire le politiche locali per la sicurezza urbana, facendosi spesso carico della necessità di integrazione con gli altri settori dell'amministrazione e di coordinamento con soggetti esterni all'ente locale. Questo giustifica, nell'ambito di questa relazione al Consiglio regionale, la necessità di diffondersi maggiormente sulla situazione e le prospettive che riguardano il settore.

Nel 2003 e nei primi mesi del 2004 le principali attività che la Regione Toscana ha intrapreso nei confronti delle polizie locali hanno riguardato, in estrema sintesi, l'erogazione dei finanziamenti per gli interventi attivati dagli enti locali sulla sicurezza urbana ai sensi della legge regionale 16 agosto 2001, n. 38, la formazione e l'aggiornamento del personale. Le polizie municipali, peraltro, sono state anche interessate dai provvedimenti regionali relativi ai comuni di minori dimensioni, finalizzati ad incentivare la creazione di gestioni associate.

Nel procedere ad una sommaria introduzione del lavoro compiuto, inoltre, non va dimenticato che, alla fine dello scorso anno, ha preso il via la procedura ed il confronto che porteranno nei prossimi mesi all'adozione della nuova legge regionale sulla polizia locale. Si può, pertanto, rilevare che, dall'iniziale ambito delle azioni rientranti nel progetto speciale *Una Toscana più sicura*, si è ormai giunti ad affrontare a tutto tondo le problematiche di questo importante settore dell'attività degli enti locali, creando, tra le altre cose, una solida rete di rapporti e di collaborazione.

Partendo da questi elementi generali e menzionando velocemente le molteplici attività che vi sono direttamente od indirettamente collegate, nei prossimi paragrafi si cercherà innanzitutto di trarre un bilancio di quanto fatto negli ultimi tre anni.

Uno dei tratti caratterizzanti l'attività della struttura regionale che, in collaborazione con gli altri uffici regionali a vario titolo coinvolti, si è occupata della promozione delle politiche della sicurezza urbana, è stato l'approfondimento della conoscenza della situazione e delle necessità delle polizie municipali toscane. Tanto per citare una delle modalità di lavoro che sono state adottate in questi anni, in allegato alle domande di finanziamento presentate è sempre stata inserita una scheda specificamente dedicata a raccogliere informazioni, sia sugli elementi quantitativi di natura organizzativa sia sulle caratteristiche qualitative del servizio attivato dalle strutture. La disponibilità dei responsabili dei corpi, tra l'altro, è sempre stata completa, consentendo di avere a disposizione un quadro orientativo sufficientemente definito.

Quest'anno per procedere alle considerazioni che impone la presentazione di questa relazione (oltre che per impostare il lavoro su elementi di più elevata attendibilità), è disponibile uno strumento maggiormente adeguato dal punto di vista scientifico. Nel corso di questi paragrafi verranno utilizzati e commentati, anche mettendoli a confronto con il bagaglio di conoscenze acquisito

direttamente dalla struttura regionale, i dati risultanti dalla ricerca dell'Osservatorio regionale sulle politiche integrate per la sicurezza in collaborazione con il Centro interuniversitario di sociologia politica dell'Università di Firenze, di cui si è detto al capitolo terzo.

Questa aveva come argomento principale la gestione delle politiche locali per la sicurezza in Toscana e le azioni pubbliche elaborate dagli amministratori locali toscani e dai comandanti delle polizie municipali. L'indagine era rivolta, tra l'altro, a raccogliere le esperienze e le valutazioni dei sindaci e dai responsabili dei corpi quali osservatori privilegiati nel settore che interessa, con l'obiettivo di ricostruire la rappresentazione che costoro esprimono degli interventi in materia di sicurezza urbana e del contesto socio-territoriale sul quale questi insistono. Costituisce, pertanto, una fonte preziosa di informazioni e di suggerimenti, sia per quanto riguarda l'attività degli enti locali nel settore sicurezza urbana sia per una ancor maggiore approfondimento della realtà della polizia municipale.

2. La legge regionale n. 38 del 2001 e la polizia locale.

Il 2003 è stato il terzo anno nel quale la Regione Toscana ha finanziato gli interventi degli enti locali destinati al miglioramento delle condizioni di sicurezza delle comunità locali. Per molti versi, dopo il primo biennio di necessario assestamento di una procedura assolutamente innovativa per questa regione, è stato il momento in cui la collaborazione con gli enti locali nel settore considerato ha assunto una fisionomia definitiva.

I bilanci che si traggono in questa sede e le analisi che si possono effettuare oggi assumono di conseguenza una valenza diversa rispetto al passato. Sono la testimonianza di un percorso effettuato insieme da Regione ed Enti locali, che, essendo sostanzialmente condiviso, contiene al suo interno le prospettive per il futuro prossimo.

Cerchiamo di valutare i principali effetti indotti dai finanziamenti regionali sui corpi di polizia municipale e di polizia provinciale.

2.1. Il finanziamento della polizia municipale.

Nel 2003 i finanziamenti regionali hanno riguardato 105 interventi destinati direttamente a potenziare la polizia municipale attraverso l'acquisizione e la modernizzazione delle dotazioni tecniche e strumentali. Sono stati, invece, 89 quelli rientranti nel concetto generale di rafforzamento della vigilanza sul territorio. Questo dato va necessariamente confrontato con (ed aggiunto a) quello del primo biennio, riportato nella relazione al Consiglio regionale presentata lo scorso anno. Per completezza, infatti, va rilevato che, nel periodo 2001/2002, sono state in totale 195 le attività che avevano dato luogo al potenziamento o rinnovamento delle attrezzature e 71 quelle finalizzate al maggior controllo del territorio da parte della polizia municipale.

Quelle appena citate rappresentano le principali aree di coinvolgimento della polizia municipale, relativamente alle attività per le quali era possibile ottenere i finanziamenti derivanti dalla legge regionale n. 38 del 2001. Andrebbe, peraltro, quantomeno menzionato l'attivo coinvolgimento della medesima struttura in altre tipologie di attività che hanno caratterizzato questa stagione di impegno delle amministrazioni locali nel settore, come l'installazione di strumenti tecnici per il soccorso alle persone e la sorveglianza di spazi pubblici, l'aiuto alle vittime di reato. Più oltre si tratterà più diffusamente delle tipologie relative all'educazione alla legalità.

Per dare un'idea anche se parziale dell'investimento finanziario effettuato complessivamente nel triennio 2001/2003 la Regione Toscana ha erogato contributi per i soli progetti che riguardavano il rafforzamento del controllo del territorio (il *genus* costituito dalle tipologie potenziamento tecnologico, rafforzamento della vigilanza e sorveglianza degli spazi pubblici) per oltre sei milioni e mezzo di Euro.

Ritornando agli interventi che nel 2003 hanno mirato al potenziamento della polizia municipale, ai quali si accennava sopra, è necessario introdurre un ulteriore elemento di chiarezza. Per ben comprendere l'effettiva portata del rinnovamento strumentale indirettamente promosso dai provvedimenti regionali, va ricordato che erano ammissibili al finanziamento unicamente quelli che aumentavano la quantità o miglioravano la qualità del patrimonio tecnico e tecnologico in dotazione al corpo di polizia municipale. Non erano finanziabili, in definitiva, quelli che davano luogo ad un'attività di ordinaria sostituzione di beni in dotazione ormai da considerarsi obsoleti.

A quanto appena detto, si aggiunga che sono stati finanziati 13 interventi diretti all'acquisizione delle strumentazioni destinate all'attivazione di modelli operativi ispirati alla prossimità nei confronti dei cittadini. Nella maggior parte dei casi si è trattato dell'acquisto di unità mobili, particolarmente utili laddove il territorio comunale risulta molto esteso e suddiviso in numerose frazioni.

Analizzando ancor più in dettaglio il dato, va sottolineato che tra i citati 105 interventi che complessivamente sono finalizzati al potenziamento della polizia municipale, 19 riguardano il miglioramento dell'efficienza della centrale operativa della polizia municipale. Come si può rilevare dal capitolo secondo di questa relazione, hanno intrapreso la strada del potenziamento della struttura di gestione delle comunicazioni di servizio in primo luogo le principali città con più di 50.000 abitanti, ma anche centri di minori dimensioni demografiche, come Pietrasanta e Seravezza.

Si tratta di un'attività di potenziamento tecnologico che appare particolarmente rilevante, perché una centrale operativa adeguata alle necessità del servizio da svolgere costituisce uno degli elementi fondamentali e caratterizzanti il corpo di polizia locale. Tale strumentazione, infatti, consente una dislocazione efficace e qualificata sul territorio e può costituire uno strumento evoluto per promuovere al meglio quella forma di dialogo e di interfaccia con la collettività che appare oggi indispensabile, anche per la corretta organizzazione dei moduli operativi improntati alla prossimità nei confronti dei cittadini.

Avendo consapevolezza di queste esigenze, nell'intervento formativo dedicato agli ufficiali di polizia municipale promosso nel 2003 dalla Regione Toscana, sul quale si tornerà nel successivo paragrafo quattro, tale tematica è stata affrontata in uno specifico modulo, approfondendo in particolare i temi della centrale operativa come punto imprescindibile per l'integrazione dei sistemi informativi comunali, delle tecnologie per il controllo del territorio e per instaurare un raccordo operativo e di collaborazione con le forze di polizia nazionali.

Sempre a proposito delle centrali operative, ad ulteriore testimonianza dell'impegno a tutto campo della struttura regionale nel settore e delle opportunità che si vanno creando per gli enti locali in dipendenza dall'attività regionale, va ricordata un'altra iniziativa. Nell'ambito delle attività esecutive del protocollo di intesa con il Ministero dell'Interno, sottoscritto come si ricorderà nel novembre 2002, è stata positivamente sperimentata dalle polizie municipali di Firenze e di Prato la collaborazione con le centrali operative delle forze dell'ordine nazionali. Il sistema si basa essenzialmente sullo strumento della videoconferenza, che consente di attivare il dialogo tra gli operatori al momento in cui si verifica una necessità, assicurando ai cittadini l'intervento dell'operatore maggiormente specializzato in relazione alle singole competenze. Tutto questo è

stato realizzato, nei due capoluoghi citati, sulla base del collegamento che utilizza la fibra ottica e della tecnologia cosiddetta digitale, che sono risultati costituire il sistema che meglio rispondeva ai parametri che erano stati preventivamente fissati come punti fermi del sistema, vale a dire sicurezza, riservatezza, affidabilità, maggiore funzionalità con minore spesa.

Tra l'altro, queste stesse tecnologie consentono alle centrali operative collegate l'opportunità di condividere le immagini riversate dalle telecamere installate sul territorio comunale, ma anche ulteriori applicazioni, come la possibilità di attivare centraline di telesoccorso utilizzabili dai cittadini collegate alle medesime telecamere, molto più efficaci di quelle fisse, dal punto di vista dell'immagine fornita all'operatore, in quanto brandeggiabili da quest'ultimo.

L'esperienza effettuata da Firenze e da Prato sarà tradotta, come previsto dall'accordo Ministero dell'Interno – Regione Toscana, nei protocolli operativi che disciplineranno il rapporto fra i soggetti partecipanti (Prefettura, Arma dei Carabinieri, Questura e Comune), documenti che saranno messi a disposizione degli enti locali interessati ad attivare lo stesso collegamento sul loro territorio.

Riprendendo l'esame della situazione della polizia locale attraverso la lente degli interventi finanziati lo scorso anno, va detto che la maggiore presenza e vigilanza sul territorio è stata realizzata in 47 casi (su 89 totali) mediante l'estensione dei turni di servizio effettuati dagli operatori di polizia. Per quanto riguarda i comuni di minori dimensioni, quelli che non effettuano tutto l'anno quantomeno tre turni di servizio, il turno aggiuntivo viene attivato soprattutto nei periodi ove si registra un sostanziale incremento della circolazione veicolare in orari serali e notturni, ovvero quando si presenta un maggiore afflusso di persone in particolari occasioni. Infine, nelle zone che non hanno una particolare vocazione turistica, per aumentare il controllo dei beni dei residenti nei momenti in cui vi sono maggiori rischi.

Occorre anche aggiungere che nella realtà operativa degli enti locali sono ormai acquisite altre modalità di controllo territoriale, destinate a prevenire situazioni specifiche di pericolo per le cose o le persone che, tra l'altro, alleggeriscono di alcuni compiti il personale delle strutture di polizia. Infatti, nel 2003, 32 interventi sono stati finalizzati alla organizzazione di servizi di vigilanza ed animazione davanti alle scuole o negli spazi pubblici, attivati attraverso il coinvolgimento di operatori sociali e del volontariato. Dal momento che nel biennio precedente le attività dello stesso genere erano state 22, è rilevabile anche in questo caso una tendenza all'aumento.

Queste metodologie di intervento presentano, oltretutto, apprezzabili risvolti sociali, coinvolgendo spesso cittadini che, appartenendo alla categoria degli anziani, potrebbero altrimenti rimanere ai margini della vita della collettività. Ma è anche vero che sovente, specialmente nella realtà urbana, si propongono come iniziative che contengono momenti di educazione alla corretta utilizzazione degli spazi pubblici, sconfinando in tal modo nel settore dell'educazione alla legalità e dando vita ad un'interessante divaricazione delle finalità di uno stesso intervento.

Sempre a proposito dell'educazione alla legalità, particolarmente significativo dell'integrazione raggiunta tra settori diversi appare il coinvolgimento della struttura di polizia in queste iniziative (26 nel 2003, 14 nei due anni precedenti). Tali interventi, tra l'altro, si inseriscono nella più vasta categoria di quelli di prevenzione attivati dai comuni nei confronti dei giovani. La presenza degli operatori di polizia municipale nelle scuole finalizzata principalmente alla promozione della sicurezza stradale e del rispetto delle norme del codice della strada, il contatto amichevole che si instaura tra costoro e i bambini ed i ragazzi è ormai un elemento diffuso che si è ulteriormente intensificato, come si può notare dal confronto dello scorso anno con il primo biennio di attuazione della legge.

E' facile previsions il fatto che questa presenza, e la collaborazione con il mondo dell'istruzione che ne consegue, troverà altre motivazioni in conseguenza dell'applicazione della norma del nuovo codice della strada che prevede il rilascio del certificato di idoneità alla guida dei ciclomotori per i minori di età. I corsi previsti dalla legge, infatti, possono essere autonomamente organizzati dagli istituti scolastici e molti corpi di polizia municipale si sono già attivati a tal fine.

2.2. Il finanziamento della polizia provinciale.

Nel capitolo secondo di questa relazione viene dettagliatamente descritta la collaborazione che si è instaurata, fin dal 2002, con le Province toscane. In conseguenza di questo rapporto e delle numerose applicazioni che hanno avuto i Protocolli sottoscritti, lo scorso anno la procedura per il finanziamento degli interventi degli enti locali ha previsto, nell'ottica di estendere le attività della Regione verso l'intero sistema della polizia locale e di promuovere la collaborazione anche verso l'altra parte del settore che sarà interessato dalla riforma della legge regionale n. 17 del 1989, la possibilità per le province di presentare richieste di contributo finalizzate al rafforzamento tecnico della loro struttura di polizia. Quelle che hanno colto questa possibilità sono state sette, per un finanziamento complessivamente erogato di oltre 75.000 Euro.

Ma, anche in questo caso, è stato ritenuto necessario andare oltre il mero rapporto di erogazione del contributo, cercando la costruzione di un percorso complessivo che rendesse strutturato il rapporto tra la Regione e le strutture dell'ente locale. Sulla scorta di queste prime esperienze, ed in conseguenza di alcuni positivi confronti con la realtà della polizia provinciale toscana, nel 2004 si è deciso, nell'ambito del rinnovo dei protocolli di intesa, di prevedere per la polizia provinciale la possibilità di presentare interventi volti alla tutela ed alla salvaguardia dell'ambiente. E' possibile, a questo fine, il coinvolgimento delle associazioni del volontariato operanti sul territorio e che, spesso, già collaborano attivamente con la polizia provinciale.

In questo senso, per la lettura complessiva del ruolo della polizia provinciale come configurato dalla normativa toscana, occorre anche ribadire l'importanza della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 7, che ha istituito il servizio volontario di vigilanza ambientale affidandogli compiti di tutela del patrimonio ambientale, naturale e culturale e di collaborazione con le autorità competenti nel caso si verificano emergenze. L'organizzazione generale del servizio, il coordinamento delle attività delle guardie ambientali venatorie, i provvedimenti relativi al loro *status* sono compiti che la legge affida alle province.

Lo scopo a lungo termine che la Regione si propone per le strutture di polizia provinciale è quello di non disperdere (e, se possibile, di stimolare dal punto di vista operativo) la notevole esperienza in materia ambientale che da sempre la caratterizza, come ha dimostrato anche l'attuazione della stessa legge n. 7 del 1998. Puntando, di conseguenza, non alla creazione di acritiche duplicazioni nei servizi svolti sul territorio dalle forze di polizia locale ma alla valorizzazione effettiva della specializzazione posseduta e delle attività svolte sul territorio dalla polizia provinciale.

D'altra parte, in una regione come la Toscana, quella di potenziare i controlli sul rispetto della normativa ambientale e sul conferimento dei rifiuti solidi urbani costituisce senz'altro una priorità per le amministrazioni locali. E, infatti, risulta dalla ricerca dell'Università di Firenze, che i sindaci hanno segnalato i problemi legati all'ambiente quali una delle principali minacce alla qualità della vita quotidiana.

E' noto, inoltre, come l'ambiente che ci circonda abbia una diretta influenza sull'insicurezza denunciata dai cittadini e, quindi, tutelando il primo si agisce indirettamente anche sul manifestarsi del medesimo sentimento. Ma va anche tenuto conto che, pur non mancando esempi in tal senso

negli enti di maggiori dimensioni, non tutti i comuni sono in grado di istituire adeguate unità operative di polizia municipale che si occupino esclusivamente di polizia ambientale e di prevenzione del degrado, specializzandosi come sarebbe necessario nella complessa normativa del settore. Pertanto, nell'ottica complessiva del sistema, il ruolo della polizia provinciale può anche a questi fini risultare decisivo.

3. La ricerca sulle politiche locali per la sicurezza. Riscontri e riflessioni.

Alcuni degli elementi di valutazione derivanti dall'analisi delle tipologie di interventi finanziati ovvero emergenti dai dati raccolti, con le modalità alle quali si accennava in premessa, dalla struttura regionale competente in questo triennio di attività, trovano adesso conferma nei risultati della ricerca dell'Osservatorio regionale. Inoltre, dalla lettura della medesima si evidenziano alcune criticità o esigenze particolari che costituiscono senz'altro un dato sul quale riflettere, anche in vista dell'adozione di ulteriori provvedimenti normativi riguardanti la polizia locale. Tutto questo premesso, vediamo di effettuare alcune rapide considerazioni.

E' interessante notare, ad esempio, che il 57,1% dei sindaci ed il 55,4% dei comandanti ritiene che, negli ultimi due anni i mezzi e le attrezzature a disposizione siano aumentati. Allo stesso tempo il 30,0% dei primi e il 35,1% dei secondi rileva l'aumento del numero di pattuglie attivate, mentre nelle percentuali del 38,4% e del 41,1% viene valutato l'aumento del controllo nelle zone considerate più a rischio del territorio comunale. Ovviamente sono state in primo luogo l'attenzione e l'impegno delle amministrazioni a permettere l'incremento dei citati indicatori, ma, pur senza voler stabilire una connessione immediata, può essere non del tutto fuori luogo ricordare che, come evidenziato nel paragrafo precedente ma anche in altre parti di questa relazione, si tratta di settori sul quale si sono convogliati anche molti dei finanziamenti regionali del triennio trascorso. Si può concordare, comunque, sull'osservazione che la legge regionale n. 38 del 2001 e le altre attività conseguenti al progetto speciale, hanno funzionato quantomeno come stimolo al rinnovamento tecnico ed operativo dei corpi toscani.

L'occasione consente anche di sottolineare, a proposito del maggior numero delle pattuglie effettuate e del più efficace controllo del territorio realizzato, l'impegno personale degli appartenenti alle polizie locali, perché tutto questo si colloca in un quadro di endemica carenza di personale. Infatti, la scarsità di addetti costituisce il problema principale del settore, sia nell'opinione dei sindaci che in quella dei comandanti. Anzi, quasi i due terzi di questi ultimi lamentano addirittura una carenza grave nell'organico, che si riflette negativamente sulla qualità e sulla continuità del servizio svolto. Questa affermazione consente di ipotizzare la disponibilità ad un impegno ancora maggiore di quello attualmente prestato, se la normativa nazionale molto restrittiva e la situazione dei bilanci (aggravata, va detto, dalla riduzione dei trasferimenti erariali ormai confermata per l'anno in corso) non impedissero di fatto a molti comuni di programmare ampliamenti degli organici dei corpi.

Trattando del controllo del territorio, va detto che è ormai un dato acquisito in tutta la regione l'impegno della polizia urbana nel farsi carico attivamente delle funzioni di polizia stradale, particolarmente nei centri abitati. Di conseguenza, è aumentata anche la percentuale dei sinistri stradali che si verificano lungo la viabilità cittadina rilevati dalla polizia municipale, quantomeno nelle ore diurne. Per l'8,5% dei comandanti, inoltre, la promozione della sicurezza stradale e il controllo della viabilità sono diventati uno dei punti di forza delle strutture da loro dirette, percentuale da considerarsi alla luce del fatto che non si tratta di una delle specialità classiche delle polizie municipali. A questa, infatti, gli addetti si sono dovuti dedicare soprattutto negli ultimi decenni, in conseguenza del prepotente aumento del traffico urbano verificatosi e del maggiore

impegno al quale sono state chiamate le altre forze di polizia nel settore della criminalità e dell'ordine pubblico.

Nella notevole attenzione che viene oggi dedicata a questa modalità operativa è possibile anche riscontrare la palese volontà delle amministrazioni di affrontare quella che, per i cittadini toscani, risulta essere una delle emergenze rilevabili sul territorio. Dall'indagine, infatti, risulta che la principale minaccia alla qualità della vita quotidiana è quella collegata ai problemi di traffico, viabilità e trasporti (per il 37,4% dei sindaci e per il 36,7% dei comandanti). E' significativo, al fine di stabilire l'ordine delle grandezze, il confronto con la tematica dell'ordine pubblico, che è considerata significativa, alle medesime finalità, dall'1,3% dei sindaci e dal 2,6% dei comandanti. Appare chiaro, anche da questo semplice confronto, che la criminalità non è ritenuta un'emergenza dai responsabili dei comuni toscani.

La ricerca, inoltre, conferma anche un'impressione ricavata dal dato in continuo aumento dei comuni che hanno intrapreso la via dell'adozione di un progetto sulla sicurezza (lo scorso anno 151 hanno chiesto il finanziamento regionale con questa modalità) e dal fatto, ancor più significativo, che quasi la metà possano considerarsi progetti integrati. Tutto questo, in definitiva, sembrerebbe indirettamente testimoniare la diffusione di un metodo di lavoro condiviso e concordato nelle tante occasioni nelle quali si sono concertate le politiche da attivare da parte degli enti locali. Viene rilevato, dunque, che oltre un terzo dei sindaci e dei responsabili della polizia locale dichiarano l'esistenza di uno specifico e strutturato progetto sulla sicurezza urbana nel loro territorio. Questo corrisponde, per dare il segno dell'impegno riversato in questo settore, ad una modalità organizzativa diversa da quelle usualmente adottate dalle amministrazioni pubbliche, per l'attivazione della quale non si è potuto fare ricorso a precedenti esperienze amministrative da prendere a modello.

La struttura regionale competente, inoltre, ha potuto direttamente verificare quanto sia elevata la qualità dei progetti che vengono presentati a finanziamento anche dai comuni di minori dimensioni, quelli che, in via teorica, dovrebbero avere maggiori difficoltà ad adottare il metodo di lavoro che si diceva prima. Lo scorso anno, infatti, era prevista l'attribuzione, ai comuni con meno di 50.000 abitanti che avessero presentato un progetto integrato, di risorse aggiuntive rispetto a quelle derivanti dall'applicazione degli ordinari criteri di calcolo. Sono risultati i migliori, in base ad una serie di parametri prestabiliti, quelli presentati dall'associazione con capofila Pontassieve e dai comuni di San Casciano in Val di Pesa, Montale e Rosignano Marittimo. Ma è necessario sottolineare che anche tutti gli altri si collocavano su un ottimo livello qualitativo, di talché la scelta non è risultata assolutamente agevole.

Un'ulteriore riflessione è suggerita da un'altra opinione degli intervistati. Per il 59,5% dei sindaci è aumentato il coordinamento con le altre forze di polizia, mentre il 40,1% ritiene aumentata l'integrazione tra la struttura di polizia e gli altri servizi del comune (le percentuali sono, rispettivamente, del 44,8% e del 30,8% per quanto riguarda i comandanti). Entrambe le figure, inoltre, ritengono che in questi settori si debba insistere e cercare di fare ancora di più. La suddivisione operata dai ricercatori, nell'elaborare le risposte a questo quesito, dei comuni per fasce demografiche, consente di rilevare un sostanziale accordo tra rappresentanti delle amministrazioni di maggiori e minori dimensioni e tra costoro ed i loro comandanti.

I dati ora esaminati confermano, dal punto di vista regionale, alcuni punti fermi dell'attività finora svolta dalle strutture. Per quanto riguarda il coordinamento esterno, con gli organi dello Stato e principalmente con le polizie nazionali, è sufficiente in questa sede rinviare alle molteplici attività che si sono avviate nell'ambito del protocollo di intesa con il Ministero dell'Interno, trattato, in maniera più approfondita, in altre parti di questa relazione.

Il coordinamento interno, o meglio la vera e propria integrazione operativa delle strutture dell'ente locale, costituisce, in realtà, un elemento imprescindibile nella corretta impostazione delle politiche per la sicurezza e del progetto organico che, come si diceva sopra, rappresenta la modalità operativa privilegiata in questo settore. A questo proposito, va ricordato che il finanziamento per i progetti integrati richiede in Toscana, tra le altre cose, la formalizzazione della struttura di coordinamento interno che si assume la responsabilità dell'attuazione delle politiche.

Per dimostrare di come si tratti di una questione trasversale a tutte le tematiche sulla sicurezza, si rifletta che sul medesimo concetto di integrazione si basa la corretta impostazione, e la possibilità di effettivo funzionamento, dei moduli operativi di prossimità. Questi presuppongono che il sensore territoriale dell'amministrazione (vale a dire l'agente di prossimità) possa attivare i servizi che hanno competenza per intervenire sul territorio, al fine di risolvere il problema rilevato o sollevato direttamente dal cittadino. Altrimenti il salto di qualità nei rapporti con la collettività in funzione di rassicurazione generale, che costituisce una delle motivazioni dell'istituzione di tale servizio, non avviene e tale modalità operativa può diventare una spia del mancato funzionamento di tutta un'organizzazione amministrativa. Si ricordi che, allo scopo di approfondire le conoscenze ed il confronto su queste tematiche di stretta attualità, la Regione Toscana ed il Ministero dell'Interno hanno promosso, come si dirà anche nel prossimo paragrafo, una specifica occasione di aggiornamento interforze.

In conclusione, è interessante notare che la volontà esplicita dei primi cittadini e dei responsabili dei corpi di polizia di insistere sulla strada del coordinamento sembrerebbe anche indirettamente confermare l'esistenza di uno spazio riservato all'attività regionale, come già delineatosi in questi anni di attuazione del progetto speciale. Compito della Regione dovrebbe essere, infatti, l'attivazione del sostegno alle politiche locali per la sicurezza, attraverso la creazione delle condizioni tecniche e normative generali che consentano di trovare un soddisfacente punto di equilibrio tra il principio di sussidiarietà verticale, che vuole il momento delle concrete decisioni amministrative inserito il più possibile nel territorio nelle quali sono destinate ad avere efficacia, e quello di adeguatezza, che sottintende un livello di governo idoneo e sufficiente a gestire la funzione pubblica considerata.

4. La formazione per la polizia locale.

E' quasi inutile ricordare, a coloro che operano in questo settore, che la questione della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale in servizio ha rappresentato, fin dai primi anni novanta subito dopo l'approvazione della prima legge regionale sulla materia, un argomento sul quale ha preso origine un vivace dibattito tra esponenti delle polizie municipali e regione.

Utilizzando ancora una volta i dati ricavabili dalla ricerca svolta in collaborazione con il Ciuspo, emerge chiaramente, in un quadro complessivo che sottolinea la scarsità delle attività formative o la loro non sempre corretta dislocazione, l'esigenza di professionalizzare adeguatamente gli agenti di recente assunzione. La formazione in questo segmento del personale, secondo i comandanti, dovrebbe essere addirittura raddoppiata rispetto a quanto viene fatto al momento, mentre avrebbe bisogno di un incremento, per quanto riguarda altri ipotetici destinatari, quella sulle conoscenze e tecniche manageriali.

A margine di questa diffusa segnalazione, andrebbe, peraltro, precisato che una diversa impostazione del momento della selezione concorsuale dei futuri agenti consentirebbe di avere in servizio personale maggiormente consapevole del difficile ruolo che sarà chiamato a svolgere.

Questo lo porterà, non si dimentichi, ad essere immediatamente identificato come rappresentante sul territorio della struttura dalla quale dipende (tale ruolo emerge anche dalla valutazione di sindaci e comandanti, come si vedrà in seguito). Pertanto, la valutazione non dovrebbe essere bloccata esclusivamente o quasi sulla verifica formale della conoscenza di una serie di nozioni imparate da un qualsiasi manuale, perché, in un'ottica corretta, la polizia locale non può divenire una porta qualsiasi per fare il proprio ingresso nella pubblica amministrazione.

Fatta questa puntualizzazione, l'esigenza di perfezionare adeguatamente il bagaglio delle conoscenze dei nuovi agenti, facendo particolare attenzione alle necessità operative che in breve tempo li occuperanno, è largamente condivisibile.

Senza volere entrare in anticipazioni ancora premature, è chiaro che la futura legge sulla polizia locale, raccogliendo la segnalazione dei responsabili, intende essere caratterizzata da una forte attenzione alla preparazione degli appartenenti ai corpi, in particolare dei neoassunti. Ma quello che deve essere evitato, nel confronto che si aprirà da qui a poche settimane, è irrigidire la propria posizione su soluzioni precostituite, retaggio inattuato della vigente normativa regionale. Queste, nella situazione attuale, forse non sono nemmeno più corrispondenti alle reali necessità della struttura.

L'intenzione è quella di creare un sistema regionale dedicato alla formazione degli appartenenti alle polizie locali, attraverso il quale fornire (insieme all'attuazione di altre norme più direttamente rivolte alla qualificazione delle strutture) un forte stimolo alla definizione di un'identità omogenea e riconoscibile del personale in servizio. Inoltre, per la Regione Toscana sarà fondamentale farsi carico delle esigenze di tutti i comuni, soprattutto quelli di medie e piccole dimensioni. Come rileva l'indagine, infatti, la domanda di formazione decresce con l'aumentare della dimensione demografica dal momento che le città più grandi sono in grado di creare dei loro modelli formativi anche se temporanei. Il sistema, in concreto, dovrà essere flessibile ed adattabile alle esigenze del momento e dei destinatari.

Deriva da quanto appena detto e, quindi, non è del tutto estranea al discorso sulle prospettive degli strumenti che dovranno essere attivati per la formazione degli appartenenti alle polizie locali, anche la riflessione generale sul ruolo che la regione può svolgere in questo particolare momento storico dell'amministrazione locale italiana. Come emergeva già nei paragrafi precedenti a proposito del coordinamento esterno e dell'integrazione interna ovvero della necessità di effettivi controlli nel settore ambientale, il rispetto della sussidiarietà non può trascurare l'evidente difficoltà che incontrano molti comuni toscani di dimensioni medio - piccole ad approntare adeguati momenti formativi per il personale. Questo avviene soprattutto laddove l'ente locale si trovi a doversi misurare con problematiche inedite ovvero ad approfondire la conoscenza di soluzioni operative diverse da quelle usuali, con la conseguenza che le strutture rischiano di apparire perennemente in ritardo rispetto alle reali necessità.

In ogni caso lasciare, come per una serie di motivi è stato fatto almeno fino all'attivazione del progetto speciale "Una Toscana più sicura", le politiche formative all'iniziativa spontanea, anche se lodevole sia chiaro, dei singoli enti locali, oltre a produrre costi maggiori per il sistema considerato nel suo complesso, non consente di governare in maniera uniforme il ciclo formativo, perdendosi così la possibilità di creare standard minimi di comportamento operativo condivisi su tutto il territorio regionale.

Detto questo sulle prospettive future, è giusto ricordare quanto è stato fatto per la formazione della polizia locale negli ultimi anni, a decorrere dal 2001. Nel capitolo 4 di questa relazione generale si

riportano i dati precisi relativi alle iniziative formative intraprese nell'ambito del progetto speciale. Peraltro alcune riflessioni debbono necessariamente essere espresse in questa sede.

Le azioni hanno fino adesso coinvolto 100 comandanti e 275 ufficiali. Dal punto di vista dei contenuti si sono impiegate sulla identificazione del ruolo delle polizie locali (e delle specifiche figure coinvolte) nel settore delle politiche integrate per la sicurezza urbana. Al di là dei risultati didattici ottenuti (le valutazioni, comunque, sono state positive), queste iniziative hanno costituito un momento importante di confronto, di scambio di esperienze e di costruzione di un metodo di lavoro condiviso che non potrà essere trascurato nell'impostazione del sistema futuro. In questa sede, in definitiva, si è dato vita ad un altro momento della costruzione di quella rete regionale di rapporti che, da sempre, costituisce uno degli obiettivi del progetto speciale.

Nel prossimo biennio, analoghe iniziative tendenti sia a qualificare lo svolgimento delle competenze istituzionali sia ad esplorare le prospettive di sviluppo del ruolo degli operatori, si rivolgeranno a circa 1.200 agenti di polizia municipale e provinciale (di fatto più di un terzo di quelli in servizio nella regione).

Come forse si può dedurre da quanto sommariamente esposto, l'intenzione principale che ha animato questa attività non è stata quella di predisporre delle iniziative dai contenuti scontati e ripetitivi, ma quella di cercare di mettere a disposizione degli appartenenti alle polizie locali, a seconda del ruolo concretamente ricoperto nelle strutture di appartenenza, gli strumenti necessari ed omogenei per individuare i problemi che riguardano le collettività di riferimento e per progettare e concretizzare le soluzioni maggiormente appropriate. Favorendo, anche in questo caso, l'acquisizione di metodologie di lavoro che stimolino l'integrazione tra le strutture interne dell'ente locale e la ricerca di un rapporto correttamente impostato con le altre forze dell'ordine.

Ma va anche precisato che tale impegno non ha fatto tralasciare l'aggiornamento su tematiche specifiche di particolare interesse per la polizia locale (attribuzioni di polizia giudiziaria, servizi per la sicurezza della circolazione stradale, controllo del territorio, per citare soltanto alcuni degli argomenti trattati nel corso destinato agli ufficiali) direttamente segnalate, previa l'invio di apposito questionario teso ad evidenziare i bisogni formativi, dai responsabili delle strutture. Anche in questo caso, dunque, il rapporto collaborativo instaurato tra la regione e le polizie municipali ha dato i suoi frutti.

Tali singoli argomenti, peraltro, sono stati inseriti in una cornice di ampio respiro, che rendesse consapevoli gli operatori delle possibilità di sviluppo e qualificazione del loro ruolo, senza per questo distogliere l'attività operativa riconducibile alla polizia locale dal punto di riferimento principale, rappresentato dalle materie nelle quali vengono esercitate le competenze degli enti locali, come emerge dalla chiara definizione riportata nell'articolo 159, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Nel sistema impostato, quantomeno nei suoi tratti fondamentali, anche prima che si addivenga alla riforma della legge regionale del settore, si sono inserite, altresì, le tre iniziative di aggiornamento specialistico ed interforze, promosse lo scorso anno nell'ambito del protocollo con il Ministero dell'Interno con la significativa collaborazione delle Province di Livorno e Pisa e del Comune di Firenze. A queste hanno partecipato appartenenti all'Arma dei Carabinieri, agenti della Polizia di Stato, delle polizie municipali e provinciali. Gli argomenti che sono stati trattati, non soltanto attraverso un approccio seminariale classico ma dando vita anche ad originali momenti di approfondimento comune tra i partecipanti che stimolassero il confronto tra gli operatori, hanno riguardato i temi relativi alla polizia di prossimità, alla tratta degli esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale ed all'aiuto alle vittime di reato.

A conclusione delle note sulla formazione può essere interessante notare che, per quasi la metà dei sindaci (ed il 37% dei comandanti), il ruolo della polizia locale possa essere definito come generico “servizio alla cittadinanza”, mentre per il 25,0% dei medesimi (percentuale che sale al 37,8% tra i comandanti) si tratta di una struttura che svolge un ruolo di rappresentanza esterna della municipalità, venendo in pratica a costituire lo strumento che porta l’amministrazione direttamente sul territorio, incontro al cittadino ed alle sue istanze primarie. Entrando nello specifico, quando è stato chiesto di individuare i principali compiti della struttura, sindaci e comandanti hanno coerentemente esplicitato quanto espresso nella definizione generale, indicando principalmente i settori “controllo del territorio nei quartieri”, “vigilanza presso le scuole”, “sorveglianza del patrimonio pubblico”, “informazione ai cittadini per la prevenzione dei reati”, “mediazione nei microconflitti”.

Minore, invece, il favore ottenuto (20,4% e 11,1%, rispettivamente) dalla definizione “vigilanza di comunità”, quella che maggiormente avvicinava la polizia locale alle caratteristiche delle forze di polizia nazionali, distinguendola soltanto per il dato relativo al contesto del suo agire, la comunità locale.

Se ce ne fosse ancora bisogno, quindi, gli intervistati hanno concordato nel ribadire l’eterogeneità e la peculiarità delle caratteristiche e degli obiettivi della polizia locale rispetto a quelli delle forze dell’ordine, confermando la non sovrapposibilità dei rispettivi ruoli. Si tratta di definizioni che, significativamente, possono essere ricondotte in maniera completa all’ispirazione che ha sorretto il progetto speciale “Una Toscana più sicura”, nelle parti specificamente dedicate al settore della polizia urbana.

Queste considerazioni sono state inserite al termine di questo paragrafo per sottolineare che un sistema formativo correttamente impostato, al fine di conseguire l’obiettivo cui si accennava sopra, vale a dire la definizione di una figura ben caratterizzata dell’operatore di polizia locale toscano, dovrà, per quanto riguarda il futuro, cercare di assecondare queste linee di sviluppo. Ma, a dimostrazione di come il percorso sia in parte già condiviso, si può notare come i contenuti delle iniziative finora attivate nel campo dell’aggiornamento professionale, palesino che le politiche regionali nel settore sono sostanzialmente coerenti con i tratti fondamentali evidenziati dai rappresentanti politici e tecnici degli enti locali.

5. Le gestioni associate di polizia municipale.

La situazione delle singole associazioni di polizia municipale era stata approfonditamente descritta, passando in rassegna le principali caratteristiche di ciascuna di esse, nella relazione al Consiglio regionale del 2003.

Facendo rinvio a quella disamina, in questa sede si effettueranno innanzitutto alcune riflessioni di carattere generale sugli effetti indotti dall’applicazione alla realtà dell’associazionismo delle polizie municipali toscane della legge n. 38 del 2001 e degli altri provvedimenti normativi nazionali e regionali. Si esamineranno, in seguito, le principali evoluzioni verificatesi negli ultimi dodici mesi.

5.1. Questioni generali.

Si deve anzitutto rilevare che, nell’annualità 2003 dei contributi erogati ai sensi della legge n. 38 del 2001, la Regione Toscana ha finanziato 22 forme di gestione associata degli interventi. In 21 casi si trattava di associazioni comprendenti azioni riconducibili all’area della polizia locale, che

annoveravano, complessivamente, 86 enti locali. Questa considerazione di tenore meramente quantitativo, dimostra come la struttura di polizia costituisca uno dei settori dell'amministrazione locale toscana dove è stata sensibilmente avvertita, in questi ultimi anni, la necessità di gestire i servizi in maniera associata.

Se la stessa situazione viene osservata dal punto di vista qualitativo, ovviamente la prospettiva cambia e non si può affermare che le suddette associazioni si trovino allo stesso livello di sviluppo e di concreta integrazione. Nei primi anni di vigenza della legge n. 38 del 2001, sono stati ammessi a contributo anche strumenti di minore respiro dal punto di vista dell'effettiva integrazione, come l'accordo di programma. E' noto che in questa particolare modalità, il coordinamento tra gli enti partecipanti è limitato ad un singolo e ben delimitato intervento. Nel caso di specie, comunque, questi hanno denotato un certo spessore concreto, visto che il contributo ha riguardato, come si è già avuto modo di descrivere, l'effettivo miglioramento dei mezzi tecnici in dotazione ed il potenziamento dei servizi attivati.

Ma, in ogni caso, era importante cominciare a stimolare l'integrazione dei servizi sul territorio degli enti di minori dimensioni, anche limitatamente ad alcune singole attività, oltre a cercare di favorire la creazione di una rete di rapporti alla quale poter offrire un sostegno. Anche se la legge n. 38 del 2001 non vedeva tra i suoi principali destinatari i comuni di minori dimensioni, bensì i centri urbani maggiormente interessati dai problemi della sicurezza, l'intenzione era mettere in moto un meccanismo che inducesse alla riflessione.

E' altrettanto vero, come evidenziano i dati citati all'inizio del paragrafo, che le polizie municipali toscane hanno saputo cogliere l'occasione che si presentava loro, cominciando a progettare ed a realizzare, spesso sperimentando anche forme di collaborazione con altri settori dell'amministrazione locale, le ipotesi di gestione coordinata degli interventi.

Come riscontro indiretto dell'efficacia di tali politiche, va anche aggiunto che nessuna delle associazioni alle quali si accennava sopra è stata destinataria di provvedimenti di revoca dei contributi. Questo consente di affermare che i finanziamenti ottenuti sono stati correttamente gestiti dalle strutture che hanno operato in maniera coordinata.

In ogni caso, osservando la questione dell'associazionismo da un punto di vista generale, coordinare le polizie municipali di diversi comuni è un obiettivo che deve tener conto di molteplici fattori, alcuni dei quali sicuramente problematici. Tentando di fare un veloce elenco, le principali questioni di carattere generale che vanno affrontate sono:

- la predisposizione degli atti indispensabili per costituire la gestione associata;
- l'uniformazione degli strumenti normativi generali che presidiano le materie di competenza della polizia municipale perché i cittadini non lamentino disparità di trattamento;
- l'individuazione dei sistemi di ripartizione di costi e proventi, possibilmente indirizzandosi, per quanto riguarda i secondi, verso un conto corrente unico;
- la necessità di omologare i procedimenti amministrativi affidati ai servizi e gli istituti contrattuali riconosciuti al personale;
- la questione dei limiti territoriali dell'attività degli addetti, soprattutto con riferimento alla qualifica di agente di polizia giudiziaria, stante l'insoddisfacente definizione dell'articolo 57, comma 2, del codice di procedura penale.

A proposito di quest'ultimo argomento, si deve precisare che il codice di rito penale limita l'estensione della qualifica al territorio dell'ente di appartenenza, mentre la legge - quadro del 1986 la riferisce al territorio di competenza. Questa incertezza normativa ha permesso che si creassero in Toscana due situazioni critiche, di fronte ad interpretazioni formalistiche della Procura della

Repubblica di Pisa e dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze, che non hanno tenuto conto delle evoluzioni che si sono verificate nel sistema delle gestioni associate delle funzioni comunali e dell'interesse generale a favorirne la creazione per una più efficace azione di controllo sul territorio. Secondo tali opinioni l'agente municipale non potrebbe contestare violazioni fuori dell'ambito del territorio del comune di appartenenza.

Preso atto di queste interpretazioni, la Regione Toscana è stata indotta, per uscire dall'*impasse*, a richiedere un parere in merito alla Procura generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Firenze, allo scopo di consentire agli operatori di polizia municipale che prestano servizio nelle associazioni di comuni l'esercizio delle loro funzioni nella massima serenità.

La suddetta richiesta di parere è stata inoltrata anche alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pistoia che, per quanto di sua competenza, ha risposto che se gli agenti di polizia giudiziaria ripetono la loro competenza da quella dell'ente e se questo può estendere, ai sensi della legge, l'ambito territoriale per gestire più efficacemente i suoi servizi, "gli agenti di polizia municipale potranno svolgere in pieno le loro funzioni nel territorio di tutti i comuni che hanno aderito alla convenzione".

Tornando alle questioni generali, per una corretta impostazione delle questioni, l'occasione della creazione di una gestione associata dovrebbe essere colta dal comune per accompagnare la procedura con una riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture e delle loro competenze, assegnando ad altro personale amministrativo alcune tipologie di procedimenti che sottraggono agenti all'attività di vigilanza vera e propria. Ovvero promuovendo investimenti per acquisire quei supporti tecnologici che consentano di ottimizzare i tempi (si tratterebbe, peraltro, di un intervento che potrebbe ottenere il finanziamento regionale ai sensi della legge 38 del 2001).

Occorre, dunque, un'attenta preventiva valutazione delle particolarità amministrative, territoriali ed organizzative dei vari comuni coinvolti. In Toscana, dal punto di vista morfologico, è noto che la situazione presenta molti enti locali caratterizzati da un numero limitato di abitanti ma suddivisi in frazioni isolate, spesso collocate in zone collinari o montane, oppure località che sono interessate da notevoli flussi turistici o di intenso traffico veicolare. Sono elementi che ovviamente influiscono sulla operatività del corpo di polizia.

A fronte delle problematiche citate, però, è indubitabile che, in virtù della concretizzazione dell'associazione, i servizi che si potranno offrire alla collettività saranno quantitativamente e qualitativamente superiori, tali da qualificare in maniera assolutamente diversa il corpo di polizia municipale che opera con modalità integrata o, addirittura, attraverso una struttura unificata.

A conferma di quanto detto, si segnala che esiste un'interessante indagine, condotta nel 2003 dalla Regione Emilia-Romagna, sugli effetti prodotti dal passaggio alla gestione associata per la funzione di polizia municipale. Dal punto di vista complessivo emerge che le strutture associate svolgono più attività rispetto a quelle singole, in conseguenza dell'amministrazione unitaria e maggiormente razionale delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Ma tale tendenza all'aumento, viene confermata anche da alcuni importanti indicatori specifici riferiti alle singole attività, quelle che costituiscono il nucleo duro delle competenze di un corpo di polizia municipale (ad esempio, il numero degli incidenti rilevati, il numero dei turni di servizio effettuati, il numero di ore dedicate alla vigilanza del territorio sul totale di quelle lavorate etc.). Su questo argomento si tornerà anche nel paragrafo seguente, per segnalare la testimonianza di alcune significative esperienze toscane

Non va dimenticato, peraltro, che nel settore dell'associazionismo la normativa regionale di riferimento è principalmente costituita dalla legge 16 agosto 2001, n. 40. Nell'ambito del

procedimento da questa originato, recentemente sono stati compiuti due passi fondamentali. Il Consiglio regionale, con deliberazione 17 dicembre 2003, n. 225, ha approvato il programma di riordino territoriale. La Giunta regionale, a sua volta, con deliberazione 22 marzo 2004, n. 238, ha individuato i procedimenti amministrativi, le attività ed i servizi oggetto delle gestioni associate di cui al piano di riordino, per i quali è ammessa l'incentivazione regionale. In questo ultimo provvedimento sono di fatto contenute le modalità per concretare il livello minimo di integrazione nella gestione associata e, quindi, per conseguire il punteggio necessario per ottenere i finanziamenti regionali ai sensi della legge n. 40 del 2001.

Per quanto riguarda la polizia municipale, va tenuto presente che nella deliberazione n. 238 del 2004 sono previsti tre possibili livelli di integrazione, fino a quello che concreta l'unificazione del corpo. Nei due livelli inferiori (i quali ovviamente danno luogo ad un punteggio minore al fine del conseguimento del livello minimo di integrazione), occorre lo svolgimento di compiti decisori e, in modo coordinato, del servizio di polizia stradale e di una o due tra le attività previste (struttura operativa delle comunicazioni centralizzata, polizia edilizia ed ambientale, polizia commerciale, polizia tributaria o altro).

5.2. Recenti evoluzioni nelle forme di gestione associata.

Lo strumento associativo maggiormente utilizzato dagli enti locali al fine della presentazione delle richieste del finanziamento previsto dalla legge regionale n. 38 del 2001, è stato la convenzione. I comuni toscani, dunque, non si sono differenziati da quelli di altre regioni, privilegiando questo modulo organizzativo per la gestione associata. Tra quelli previsti dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si tratta senz'altro del più flessibile, avendo come finalità essenziale e generica quella di coordinare attività amministrative fino a quel momento svolte in forma disgiunta e potendosi articolare secondo diversi livelli di intensità per quanto riguarda l'effettiva integrazione.

In ogni caso, le convenzioni sottoscritte dai comuni della nostra regione evidenziano la volontà di coordinare servizi importanti per il territorio di riferimento e sono chiaramente finalizzate al raggiungimento di migliori livelli qualitativi nell'esercizio della funzione.

Le esperienze, approfondite come si diceva sopra nella relazione presentata al Consiglio regionale lo scorso anno, sono molte ed interessanti, a testimonianza di una situazione in movimento. Senza pregiudizio per le altre, ugualmente meritevoli di attenzione, in questa sede se ne ricorderanno alcune che hanno recentemente avuto ulteriori evoluzioni.

Innanzitutto il caso della Garfagnana, dove si era intrapresa la strada dell'associazione nel 1999. Lo scorso anno è stato compiuto un passo ulteriore che ha condotto alla formazione di un corpo unico che raccoglie le polizie municipali di dodici comuni (Camporgiano, Careggine, Castiglione Garfagnana, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano in Garfagnana, Sillano, Vagli Sotto e Villa Collemandina) ed all'approvazione del relativo regolamento.

Il risultato ha dato vita ad una gestione associata con una significativa dotazione organica di 17 addetti che ha consentito di ampliare notevolmente i servizi offerti ai 19.000 residenti. Dalla lettura della convenzione, alla redazione della quale hanno avuto modo di collaborare anche gli uffici regionali competenti, emerge che vengono svolte in maniera associata tutte le attività inerenti la polizia locale, oltre alle politiche per la sicurezza del territorio. Significativo, anche alla luce di quanto si diceva nel paragrafo 2.2 l'impegno dei comuni partecipanti in relazione alla protezione dell'ambiente.

Ma l'opinione di coloro che hanno vissuto le varie fasi di questa esperienza degli operatori vale molto più di astratte considerazioni. A questo proposito, il comandante del corpo di polizia municipale Garfagnana 1, nella relazione presentata ad una giornata di studi tenutasi a Peccioli il 24 marzo 2004, ha rilevato che, se prima della sottoscrizione della convenzione gli agenti dovevano limitare la loro attività quasi esclusivamente alla contestazione dei divieti di sosta, adesso l'operatività si è estesa al rispetto di altre norme del codice della strada, alla rilevazione degli incidenti, ai controlli edilizi e sugli esercizi commerciali, all'organizzazione di servizi festivi e notturni.

I comuni della media valle del Serchio (Barga, Borgo a Mozzano, Coreglia Antelminelli e Fabbriche di Vallico) hanno sottoscritto nel 2003 una convenzione della durata di dieci anni che prevede (secondo lo schema previsto dall'articolo 30, comma 4, del testo unico degli enti locali) la delega a Barga di alcune funzioni di notevole importanza (polizia stradale, educazione stradale, controllo del territorio, informazione e comunicazione). E' prevista anche l'armonizzazione dei trattamenti economici accessori. Il comune delegato, oltre a gestire la centrale operativa unificata, approva ed applica uno specifico regolamento della gestione associata.

Nella zona dell'Amiata - Val d'Orcia, invece, i comuni di Abbadia San Salvatore, Castiglione d'Orcia, Pienza, Radicofani e San Quirico d'Orcia nel gennaio 2004 hanno inaugurato il corpo unico, organizzato attraverso il sistema dell'ufficio comune. Con modalità integrate vengono svolti tutti i servizi più importanti, tra cui polizia stradale, gestione della centrale radio unificata, gestione dei verbali, presidio del territorio, protezione ambientale e controlli edilizi. Ma soprattutto, ad ulteriore testimonianza del più elevato livello operativo che si può raggiungere integrando le risorse a disposizione dei singoli comuni, si assicura il servizio sul territorio per 16 ore giornaliere.

Altro risultato particolarmente significativo, infine, è stato conseguito dai comuni dell'Alta Valdera, dove la precedente ed ormai collaudata associazione (costituita nel 1999 da Capannoli, Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli e Terricciola) è stata recentemente trasformata in consorzio. Questo, come prevede l'articolo 31, comma 1, del testo unico degli enti locali è un ente strumentale dotato di propri organi destinato *stabilmente*, a differenza delle altre esperienze associative previste dalla legge, ad esercitare la funzione affidatagli.

Tutto ciò garantisce, in primo luogo, l'uniformità del servizio svolto sul territorio. Il consorzio, inoltre, possedendo autonoma personalità giuridica rispetto agli enti che lo hanno costituito, risolve alla radice l'annoso problema, al quale si è accennato in precedenza, dell'estensione territoriale della qualifica di polizia giudiziaria posseduta dagli addetti. In questo caso, infatti, il territorio di riferimento viene sicuramente definito dalla sommatoria di quello dei comuni partecipanti

Si tratta, tra l'altro, della prima esperienza di una forma associativa del genere in Toscana, quantomeno in relazione al settore della polizia municipale. Altri esempi di strutture analoghe operanti già da diversi anni esistono in alcune zone del nord Italia, soprattutto nel Veneto.

E' molto importante rilevare, a beneficio di coloro che intendessero ripercorrerne i passi, che i comuni della Valdera hanno sviluppato insieme e con gradualità un vero e proprio percorso evolutivo. Questo, prendendo origine dalla convenzione, ha portato, attraverso la costruzione nel tempo degli atti necessari e la valorizzazione dei vantaggi organizzativi che si potevano conseguire, al limite massimo dell'integrazione operativa tra enti locali previsto dalla legge.

L'auspicio è che queste esperienze, una volta esaurito il momento elettorale e rinnovate le amministrazioni locali, possano essere diffuse e consolidate in altre realtà regionali.

A testimonianza di una scala di possibilità piuttosto vasta, si tenga presente, inoltre, che altre modalità organizzative sono astrattamente ipotizzabili, come quella di affidare la gestione del corpo unico alla comunità montana. Tale ipotesi, la fattibilità della quale è stata approfondita in un apposito ed interessante studio dai comuni della Val di Bisenzio (Cantagallo, Vaiano e Vernio), si fonda principalmente sulle norme del testo unico che, agli articoli 27 e 28, contemplano la possibilità per le comunità montane, in forza della loro parificazione alle unioni di comuni, di esercitare in forma associata le funzioni comunali. Anche la legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82, recante “Norme in materia di comunità montane” conferma tale possibilità, anzi prevede che le funzioni amministrative per le quali si richiede l’esercizio associato, siano esercitate dalla comunità montana *in via ordinaria* nell’ambito del suo territorio. Attualmente, dunque, il quadro normativo statale e regionale esalta le funzioni di amministrazione attiva di questo ente locale.

In ogni caso, i comuni di minori dimensioni, come hanno correttamente fatto in differenti momenti ed adottando una pluralità di risposte diverse da quelle citate nel corso di questo paragrafo, dovranno porsi il problema di valutare l’idoneità della loro struttura di polizia alla luce del principio costituzionale di adeguatezza e delle sue traduzioni in questo particolare settore. In primo luogo, come si accennava prima, con riferimento alle condizioni, alle caratteristiche ed alle problematiche del territorio. In seconda battuta, tenendo presenti le aspettative e le necessità espresse dalla loro collettività, per consolidare quel buon rapporto con la cittadinanza che, come evidenziano i comandanti nella ricerca dell’Osservatorio regionale, è uno dei punti di forza caratterizzanti le polizie municipali toscane.