

L'attività di Polizia Giudiziaria, proprio in ragione di modalità di impiego della Polizia Locale, diverse rispetto anche al recente passato, ha assunto una sempre maggiore rilevanza.

Ora se questo, fino a un certo punto, è avvenuto esclusivamente nella realtà fattuale, in ragione delle tematiche da affrontare nel quotidiano, poi il fenomeno è finito con l'assumere anche una rilevanza de iure condito, seppure in via indiretta, come vedremo, atteso che finora la Legge n. 65/1986 non è stata modificata.

Ma è bene chiarire che è in corso un processo, riguardo al quale sussistono ed emergono anche elementi de iure condendo, i cui esiti non sono, al momento, definibili e/o chiaramente prevedibili, ma che tuttavia influenzano e/o impegnano i legislatori regionali e il legislatore nazionale.

Basti pensare alla evoluzione normativa che, nell'ottica di un maggior ruolo degli enti locali nelle politiche della sicurezza, ha previsto espressamente la presenza del Sindaco e del Presidente della Provincia.

Nell'ambito della cooperazione tra amministrazione centrale dello Stato ed enti locali, in materia di sicurezza, un ulteriore elemento è dato dalla c.d. sicurezza partecipata, vale a dire l'idea di una impostazione pluralista della sicurezza pubblica.

In questa ottica, sono stati adottati numerosi protocolli di intesa o contratti di sicurezza, siglati tra Prefettura e Comuni.

In tali protocolli o contratti si realizza una sorta di patto tra amministrazione centrale e amministrazione locale rivolto a garantire una maggiore sicurezza nelle realtà urbane, tramite l'istituzione di nuovi modelli di "governo della sicurezza" che consentano un più efficace contrasto alla criminalità organizzata.

Tali protocolli sono ispirati dal presupposto che il tema della sicurezza, pur comprendendolo, non coincide con quello dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma riguarda più complessivamente la qualità della vita delle persone residenti in un certo territorio.

In sintesi, accanto alla tradizionale tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di competenza dell'Autorità di pubblica sicurezza, si pongono iniziative di carattere sociale, di competenza del comune, dalle quali emerge la necessità di svolgere una funzione di vera e propria polizia sociale che, per sua natura, si estende a tutte le manifestazioni di vita di una collettività, e che interviene rendendo più difficoltoso il manifestarsi di fenomeni di disagio sociale attraverso la conoscenza di tutte le circostanze e di tutte le situazioni che possono, eventualmente, violare l'ordine giuridico.

In questa ottica, la Polizia Locale rappresenta un organo di sicuro e immediato intervento.

Intervento, che proprio in ragione della complessità della realtà cittadina, determina una maggiore elasticità e discrezionalità nei modi e nelle forme dello stesso, proprio al fine di perseguire, in maniera equilibrata, il mantenimento e la difesa della vita sociale.

Inoltre, ulteriori strumenti di collaborazione tra Stato, attraverso la Prefettura e gli enti locali, finalizzati al contrasto di situazioni devianti, che incidono sulla sicurezza urbana, sono i patti per la sicurezza.

Questi prevedono più risorse per contrastare, prevalentemente, i fenomeni di mendicizia organizzata, di sfruttamento della prostituzione e dell'abusivismo commerciale.

Ma è stato soprattutto con i c.d. "pacchetti sicurezza" che si è assistito a un ampliamento delle competenze dell'ente locale, con particolare riferimento alla figura e alle funzioni del sindaco, con la conseguenza che anche la Polizia Locale, in via diretta o indiretta, ha visto ulteriormente ampliati i propri compiti e amplificati sul piano numerico i propri interventi.

Può essere utile indicare di seguito i principali provvedimenti normativi, succedutisi negli ultimi anni, e denominati "pacchetti sicurezza": Legge 24 luglio 2008 n. 125; Legge 15 luglio 2009 n. 94; Legge 17 dicembre 2010 n. 217.

Le disposizioni di queste leggi sono frammentarie, contengono modifiche parziali di frasi, incisi e parole con la conseguenza che la loro comprensione, almeno in una prima fase, risulta decisamente difficoltosa.

In questo ambito, la normativa per assicurare maggiore sicurezza ai cittadini e per assicurare il c.d. decoro urbano prevede la attribuzione di nuovi poteri al Sindaco, una maggiore cooperazione tra Polizia Locale e forze di polizia dello Stato, l'utilizzo di strumenti di presidio del territorio, quali sistemi di videosorveglianza, associazioni di cittadini non armati, iscritte in apposito elenco tenuto dal Prefetto.

Con il Decreto del Ministero dell'Interno 5 agosto 2008 sono stati precisati i poteri e gli ambiti di intervento del Sindaco che sembra assumere un ruolo da protagonista per garantire la sicurezza sul territorio, relativamente alle situazioni urbane di degrado quali: lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio e i fenomeni di violenza legati all'abuso di alcol; le situazioni di danneggiamento al patrimonio pubblico e privato; l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili; l'abusivismo commerciale e l'illecita occupazione di suolo pubblico; i comportamenti come la prostituzione in strada e l'accattonaggio molesto che offendono la pubblica decenza e turbano gravemente l'utilizzo di spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso a essi.

In estrema sintesi, da quanto sopra evidenziato e da un esame più generale delle norme contenute nei "pacchetti sicurezza" emerge, a seguito dell'attribuzione al Sindaco di poteri di ordinanza molto ampi (ma non solo per questo motivo, bensì anche in virtù di altre norme che non prevedono l'adozione di provvedimenti del Sindaco) le attività di Polizia Giudiziaria della Polizia Locale tendono a diventare prevalenti nell'ambito delle attività istituzionali.

Basti pensare alle attività connesse alla prostituzione e all'accattonaggio, esercitate generalmente da stranieri che, oltre alla comminazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dai singoli provvedimenti adottati dal Sindaco, finiscono con l'implicare attività di Polizia Giudiziaria in relazione al reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato e a quello di clandestinità (reati introdotti o modificati proprio dalla Legge n. 125/08 con successive integrazioni introdotte dalla L. 94/2009; ora con la L. 28.04.2014 n.67 è stata conferita delega al Governo per abrogare, tra gli altri, anche il reato di cui all'art. 10 bis del D. L.vo n. 268/1998 di ingresso e soggiorno illegale); alle attività connesse alla tutela del decoro urbano che investe anche l'occupazione abusiva di suolo pubblico a fini di commercio (anche questa attività esercitata, generalmente, da stranieri che, spesso, pongono in vendita prodotti contraffatti, per cui si innesta una ulteriore attività di P.G.); alle attività di tutela del patrimonio pubblico e privato (cui si ricollega il fenomeno dei c.d. graffitari allorché imbrattano autobus, metropolitane e immobili non solo nei centri storici); la tutela del patrimonio abitativo pubblico; tutte le problematiche connesse alla residenza e all'alloggio degli stranieri; alle competenze e agli interventi della Polizia Locale in materia di disagio sociale, da cui deriva l'applicazione delle norme emanate per la lotta alla criminalità diffusa e per tutelare le categorie più deboli: quindi, risultano rilevanti l'istituzione del registro nazionale dei "senza fissa dimora" (art. 3 co. 39 Legge n. 94/2009), l'ampliamento della tutela di persone portatrici di handicap (L. n. 94/2009), inasprimento delle pene per reati commessi in danno di minorenni (L. n. 94/2009).

Quindi, l'articolazione degli interventi della Polizia Locale sulle singole fattispecie evidenzia un incremento delle attività di P.G. con le conseguenze che ne derivano: aumento di fermi per identificazione e di arresti in flagranza di reato; incremento del numero delle annotazioni di reato; necessità di disporre di una logistica (es.: camere di sicurezza) che non sempre è di immediato utilizzo per la Polizia Locale.

Tutte le criticità evidenziate si aggiungono a evidenti lacune normative relative anche all'inquadramento legislativo e contrattuale della Polizia Locale, che non corrisponde per definizione, mezzi assegnati, tutela e condizioni lavorative, alle funzioni di polizia che l'ordinamento e la realtà impongono.

Anche il programma di collaborazione tra lo Stato e gli enti locali, di cui si è fatto cenno, da cui scaturiscono i vari Patti per la sicurezza, che prevedono un'azione congiunta sulle materie legate alla Pubblica Sicurezza, determina un progressivo e potenziale aumento delle condizioni

operativamente rischiose per la Polizia Locale che, su disposizione dei Sindaci, può essere impiegata in via sussidiaria in operazioni disposte da Questori e Prefetti.

Certamente e questo va sottolineato, è tutto il quadro di riferimento relativo alla Polizia Locale che deve essere rivisto e riordinato, definendo una fisionomia adeguata anche in relazione al pacchetto sicurezza e ai relativi poteri conferiti ai sindaci in materia, da cui sta scaturendo una decisa (e forse discutibile) modifica della dottrina di impiego della Polizia Locale.