

# OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma  
5 e 6 dicembre 2002

Progetti di legge  
regionali e nazionali

*A cura  
Dr. G. Fantozzi*

**Osservatorio Legislativo Interregionale**  
**Roma 5/6 dicembre 2002**

## **Progetti di legge regionali e nazionali**

*di Giovanni Fantozzi*

Nella ricerca, per quanto sempre molto soggettiva, di individuare iniziative legislative che si connotano per spiccati contenuti innovativi e che possono rivestire spunti interessanti per l'attività normativa delle Regioni, sono apparsi meritevoli di attenzione due pdl, attualmente in corso di esame da parte dei rispettivi Consigli. Il primo, d'iniziativa della Giunta regionale della Lombardia, riguarda il "Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana". Il secondo, d'iniziativa della Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna prevede "Interventi per lo sviluppo di sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare".

### **1 – pdl "Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana" (Regione Lombardia)**

L'interesse di questo pdl è collegato al parallelo dibattito in corso presso il Parlamento nazionale relativo alla cosiddetta *devolution*. Tra le materie che il pdl di legge governativo vuole attribuire alla competenza esclusiva delle Regioni è prevista espressamente la polizia locale. Il progetto lombardo, presentato alla fine del mese di settembre, pur dichiarandosi formalmente in linea con la normativa statale vigente, per l'ampiezza, gli aspetti innovativi e l'organicità del processo di riforma, anticipa in tutta evidenza il nuovo ruolo dei corpi di polizia locale prefigurati dal progetto statale. In sostanza, dal progetto emerge l'espansione funzionale del servizio di polizia locale nella direzione della sicurezza territoriale ed urbana, che si ritiene non delegabile ai corpi di sicurezza dello Stato. Nella relazione al pdl, la legge quadro 7 marzo 1986, n. 65 (Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale) è infatti definita un "abito stretto per una polizia locale che ha superato i tradizionali confini di attività" e i suoi contenuti non possono non essere rilette "alla luce del ruolo di propulsione e coordinamento che l'Ente Regione ha assunto nei confronti dell'intero sistema delle autonomie locali".

Da un punto di vista strutturale, il progetto, composto da 45 articoli, si articola secondo alcuni filoni fondamentali: gli interventi regionali per la sicurezza, l'organizzazione e lo svolgimento del servizio di

polizia locale, le forme di collaborazione tra polizia locale ed i soggetti privati operanti nel settore della vigilanza, le forme di collaborazione tra enti territoriali ed organi statali per la realizzazione di una presenza sinergica sul territorio, le modalità di accesso ai corpi e servizi di polizia locale, la formazione degli operatori.

Il servizio di polizia locale è considerato facoltativo per gli enti locali e la sua istituzione è demandata ad appositi regolamenti, del resto previsti dalla legge quadro nazionale 65 del 1986. In merito al possibile contrasto tra regolamento locale e legge regionale, la soluzione è prospettata distinguendo tra la disciplina del contenuto specifico della funzione, che spetta alla Regione, ed organizzazione dell'ordinamento interno ai fini dell'esercizio di tale funzione, che spetta all'ente locale.

Nell'ambito di tale potestà regolamentare di organizzazione, agli enti locali viene lasciata ampia libertà ma con il preciso limite, indicato all'art. 6, dell'esclusività di compiti e mansioni, al fine di evitare che gli operatori siano impiegati per compiti diversi da quelli di istituto.

La competenza ad esercitare la sorveglianza sul Comandante del corpo è individuata - art. 7 - nel sindaco e nel Presidente della provincia, mentre al Comandante spetta il compito di rendere operativi gli obbiettivi generali dell'Amministrazione.

Le funzioni che vengono riconosciute ai corpi di polizia locale sono le stesse previste dalla legge nazionale, vale a dire quelle di polizia amministrativa, di polizia giudiziaria, di polizia stradale e funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza. In merito a quest'ultima, però, l'art. 15 specifica che "la polizia locale pone il presidio del territorio tra i suoi compiti primari e connaturali, al fine di garantire, in concorso con le Forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana degli ambiti territoriali di riferimento". In altri termini, come viene sottolineato nella relazione di accompagnamento, la polizia locale è chiamata a svolgere "prima di ogni altra forza la funzione di 'polizia di prossimità', resa 'naturale' dalla sua vicinanza fisica e cognitiva alla gente e al territorio".

Il pdl si propone poi il potenziamento dei mezzi in dotazione alle forze di polizia locale, viene prevista la possibilità di dotazione di mezzi aerei e nautici e, per la dotazione personale degli operatori, il bastone estensibile e lo spray irritante, questi ultimi definiti come "mezzi di autotutela privi di effetti lesivi permanenti ed in grado di colmare il gap operativo che sussiste tra la semplice coazione fisica e l'uso delle armi da fuoco".

Uno degli aspetti più ambiziosi del progetto è quello previsto al Titolo III in merito al coordinamento delle attività e agli interventi per la sicurezza dei cittadini e del territorio. Viene infatti prefigurata all'art. 22 un'apposita struttura di coordinamento con il compito di rendere integrate ed omogenee le attività dei corpi e servizi di polizia locale.

Viene anche proposta l'istituzione di un numero telefonico unico per la polizia locale con l'obiettivo primario di sgravare le forze di polizia statali dal carico di richieste non strettamente legate alla pubblica sicurezza. Sempre nell'abito delle attività di coordinamento, si propone l'istituzione del Comitato regionale per la sicurezza urbana, presieduto dal presidente della Giunta regionale e composto dai presidenti delle province e dai sindaci dei comuni capoluogo. A questo particolare proposito è da sottolineare il potenziale contrasto di competenze tra questo Comitato ed i Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica presieduti dai prefetti.

Un altro tema posto dal pdl è la gestione associata del servizio e gli interventi regionali per la sicurezza. La Regione vuole agire da stimolo per indurre gli enti locali ad associarsi in varie forme per l'esercizio delle funzioni di polizia locale attraverso il finanziamento di specifici progetti, riguardanti, ad esempio, l'apertura di presidi territoriali decentrati, il potenziamento degli apparati radio e delle dotazioni tecnico strumentali, la modernizzazione delle sale operative, l'incremento delle fasce orarie di servizio, l'istituzione del vigile di quartiere, ecc...

Nel perseguimento più volte sottolineato di un coordinamento tra le varie forze della sicurezza si colloca la ricerca di collaborazione con le guardie particolari giurate, ribattezzate "guardie del territorio". Si tratta di un aspetto senz'altro problematico e controverso poiché questa collaborazione viene in qualche modo istituzionalizzata mediante elenchi provinciali di guardie particolari giurate in possesso di un certificato di idoneità rilasciato dalla Regione da cui gli enti locali potranno attingere per lo svolgimento di "attività sussidiaria di mera vigilanza e priva di autonomia per la prevenzione e repressione di turbative della civile convivenza".

Da ultimo, il Titolo VI della legge disciplina l'accesso ai ruoli della polizia locale e la formazione del personale. Sono previsti concorsi per ufficiali, sottufficiali ed agenti, seguiti da corsi obbligatori di formazione e qualificazione professionale, promossi ed organizzati dalla Regione. La Regione istituisce infine un'Accademia per gli ufficiali della polizia locale della Regione Lombardia, che ha compiti di "struttura formativa di alta specializzazione sui temi della sicurezza urbana e sui compiti della polizia locale".

## **2 - Interventi per lo sviluppo di sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare (Regione Emilia-Romagna)**

Dalla sicurezza pubblica alla sicurezza alimentare. L'esplosione in tutta Europa del fenomeno cosiddetto della "mucca pazza" ha indotto l'Unione europea ad emanare norme – Regolamento (CE) n.

178/2002 e del Consiglio del 28 gennaio 2002 in merito ai principi ed ai requisiti della legislazione e della sicurezza alimentare. Tra essi viene enunciata la definizione di rintracciabilità di un prodotto. Essa si identifica con la "possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata od atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione". Nel caso dei prodotti alimentari la rintracciabilità ha, in pratica, il compito di far circolare le informazioni da ognuno degli stadi della catena dell'offerta dove esse sono prodotte e conosciute (l'agricoltura, l'industria alimentare) sino agli stadi dove esse possono essere utilizzate (la distribuzione al dettaglio, il consumatore).

Il progetto di legge della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, composto da 13 articoli, si propone come il primo tentativo a livello nazionale di dare una risposta organica al tema della rintracciabilità alimentare su cui è cresciuta tanto la sensibilità delle imprese quanto quella dei consumatori. La scelta di fondo compiuta dal testo di legge, che risulta avere avuto il sostanziale assenso dell'Unione europea, è quella di agevolare, attraverso la concessione di contributi, la realizzazione di processi di filiera certificati da enti terzi. In questo modo il ruolo dell'ente pubblico non si confonde né si sostituisce a quello privato. Viene lasciata infatti alle imprese la scelta del modello di rintracciabilità, del modo con cui renderlo operante e la definizione degli strumenti da utilizzare. La Regione si assume il compito di agevolare con aiuti finanziari il sistema imprenditoriale, con l'obiettivo di realizzare entro il 2005 la rintracciabilità di tutte le produzioni agroalimentari.

I contributi, previsti all'art. 3, riguardano progetti finalizzati all'introduzione di sistemi di rintracciabilità che riguardino la filiera completa o almeno due fasi della filiera, compresa l'origine dalla materia prima. I beneficiari sono le imprese agricole, le imprese alimentari che svolgano la propria attività nell'ambito della raccolta, produzione trasformazione e confezionamento dei prodotti alimentari, le organizzazioni dei produttori, le società di servizi specificamente qualificate per la realizzazione di progetti di rintracciabilità ed infine le associazioni dei produttori biologici.

I contributi per singolo beneficiario non possono superare il quaranta per cento della spesa ammissibile per un massimo di centomila euro per triennio, mentre i contributi per progetti comprendenti più aziende non potrà comunque superare l'importo di novecentomila euro.

