

O.S.Po.L.

**ORGANIZZAZIONE SINDACALE
DELLE POLIZIE LOCALI.**

Dipartimento Polizia Locale C.S.A.

Roma li.....

00153 ROMA – Viale Trastevere, 66

Tel. 06. 58.18.638 – Fax 6.58.94.847

www.ospol.it infospol@ospol.it

All'On. Sindaco di Roma Capitale

Gianni Alemanno

Via del Campidoglio. n. 1

Roma, 5 agosto 2011

Al Comandante del Corpo della Polizia

Municipale del Comune di Roma

Dott. Angelo Giuliani

ovvero

del Corpo di Polizia Roma Capitale

Via della Consolazione, 4 - Roma

ATTO DI FORMALE DIFFIDA

Oggetto: Circolare n.110, prot. 91313 del 10.06.2011 e circolare n. 113, prot. 952/3 del 17.06.2011 (Comando del Corpo).

I Sottoscritti, **Luigi MARUCCI** e **Stefano LULLI**, nella loro rispettiva qualità di Presidente Nazionale dell'O.S.Po.L. (Organizzazione Sindacale delle Polizie Locali) e di Segretario di Roma della stessa O.S.

PREMESSO

- che, con le sumentate circolari, diramate ai Dirigenti delle UU.OO. del Corpo di P.M. del Comune di Roma a firma del Comandante pro tempore, dott. Angelo Giuliani ed altresì inviate alle Segreterie delle competenti OO.SS., si è data attuazione dalla deliberazione di Giunta Capitolina (già del Comune di Roma) **n. 91 del 01/04/2011**, recante l'intitolazione "*Cambiamento della denominazione del Corpo di Polizia Municipale in Corpo di Polizia Roma Capitale*";

- che, per l'effetto, a far data dal giorno 13 giugno 2011, é stato disposto l'adeguamento della corrispondenza e della modulistica autoprodotta alla nuova denominazione del Corpo, nonché, con particolare riferimento alla circolare n. 113/2011, si é proceduto alla modifica delle previgenti definizioni di talune qualifiche inerenti, sia le singole Unità Operative (da "U.O. Gruppo Municipale" a "U.O. Gruppo"), che figure e ruoli istituzionali (da "Istruttore di Polizia Municipale - FPM" a "Istruttore di Polizia - FP" e da "Funzionario di Polizia Municipale - FPM" a "Funzionario di Polizia - FP");
- che, peraltro, nella succitata deliberazione di Giunta n. 91/2011, da considerarsi, ad ogni titolo, in qualità di **atto presupposto** delle circolari in oggetto, **non viene impartita alcuna disposizione, specifica e formale**, concernente tali qualifiche e la loro mutazione etimologica;
- che, comunque, la stessa deliberazione stabilisce il transito della *"titolarità di tutti i compiti e delle attribuzioni svolti dal Corpo di Polizia Municipale di Roma"*, nonché delle bandiere, delle decorazioni, dei mezzi, dei beni immobili, delle attrezzature, degli equipaggiamenti, ecc., al *"Corpo di Polizia Roma Capitale"*, il quale ne acquisisce integralmente l'imputazione di ogni rapporto giuridico, attivo e passivo, preesistente;
- che, secondo quanto attestato in delibera, *"il presente provvedimento non comporta impegno di spesa"*;
- che, gli atti amministrativi quivi indicati sono affetti da gravi vizi di illegittimità ovvero, per determinati aspetti, evidenziano profili di criticità costituzionale;
- che, anche per quel che riguarda gli oneri economici derivanti dal cambiamento di denominazione, l'asserita assenza di impegni di spesa non corrisponde alla realtà dei molteplici incumbenti relativi agli adeguamenti strutturali con mezzi, cose e beni previsti dalla delibera in discorso, così come - seppur con diverse proporzioni - é stato recentemente evidenziato in occasione del cambio del sostantivo "**R**egione" con quello di "**L**egione", disposto dal

Comando Generale dei CC., che ha comportato, complessivamente, notevoli costi;

- che, segnatamente nei confronti dello stato giuridico del personale, i riflessi e gli effetti che si delineano, comunque, da una trasformazione chiaramente non limitata ad una semplice questione di nomenclatura - secondo prospettive di ristrutturazioni organizzative e funzionali già ampiamente anticipate, presso varie sedi istituzionali, dall'Amministrazione capitolina - la materia di cui trattasi doveva (e deve) necessariamente formare oggetto di procedure concertative e contrattuali da svolgersi **prima** della formazione del provvedimento della Giunta che è stato, invece, solamente “comunicato”, ossia imposto in via assolutamente unilaterale, alle rappresentanze delle OO. SS. di categoria e sotto le spoglie di una mera circolare interna, malgrado specifica richiesta da parte dell'O.S. CSA che in data 9 aprile 2011 comunicava all'Amministrazione richiesta di apertura dell'apposito tavolo contrattuale al fine di discutere in merito al provvedimento.

Tutto ciò premesso, i Sottoscritti, a sostegno e motivazione del presente Atto di diffida, rilevano i segg. vizi e violazioni di legge emergenti dall'esame dei documenti diffusi dal Comando e dalla individuazione delle fonti e norme di riferimento riportate, in particolare, dalla delibera di Giunta n. 91/2011.

1) Contrasto e violazione della L. 7 marzo 1986, n. 86

La suddetta delibera annovera, addirittura nella sua premessa, l'art. 2 della L. 65/86 laddove prevede che il sindaco o l'assessore delegato, “... *nell'esercizio delle funzioni di cui al precedente articolo 1 (organizzazione e gestione del servizio di polizia municipale; ndr.) “impartisce le direttive, vigila sull'andamento del servizio e adotta i provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti”*. Orbene, salvo a sostenere che tali “direttive” ricomprendano anche la facoltà, ovvero la potestà normativa di innovare *ad libitum* definizioni e denominazioni stabilite con leggi dello Stato, il richiamo alla Legge Quadro é

totalmente inconferente o, se si preferisce, privo di significato dovendosi, per inciso, considerare come il cambiamento di denominazione sia stato operato con un atto della Giunta che, semmai, avrebbe dovuto indicare **quale** disposizione della fonte citata o di qualsivoglia altro ramo dell'ordinamento giuridico vigente, la abilitasse e la legittimasse ad adottare una simile decisione.

Vero é, invece, che la stessa Giunta e, con essa, l'intera Amministrazione comunale, si é arrogata un potere legislativo riservato al Parlamento - posta l'indiscutibile natura di **normazione ordinaria** della L. 65/86 - che non può riconoscersi neppure alla Regione, anche con l'interpretazione più estesa e temeraria delle competenze (peraltro, residuali!) di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

Considerato, infatti, che codesta disposizione inerisce esclusivamente alla polizia amministrativa regionale e locale e che non permette ad alcun Ente di alterare, interpolare o, solamente, di integrare disposizioni gerarchicamente superiori, il cambiamento di denominazione di strutture, apparati e funzioni disciplinati dalla L. 65/86, finisce per determinare un **conflitto di attribuzione** fra pubblici poteri da sottoporre al vaglio della Consulta con esiti facilmente prevedibili.

2) Carenza di fonti di legge, imperative o dispositive che impongano o consentano deroghe alla disciplina ordinamentale vigente.

Posto il richiamo che la circolare n. 113/2011 compie, a pag. 2, circa il precedente cambio di denominazione del Corpo, passato dalla locuzione "*dei Vigili Urbani*" a quella "*della Polizia Municipale*", mediante apposita delibera comunale (n. 327 del 26 ottobre 1993), é opportuno rilevare che:

- a) tale deliberazione venne adottata dal Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio comunale;
- b) la stessa, rappresentava la mera e pedissequa applicazione delle disposizioni della Legge Quadro (che, nel Lazio, era già munita di legislazione

regionale, varata tre anni prima: v. L.R. 24 febbraio 1990, n. 20), potendosi, al più, eccepire il notevole ritardo con il quale era stato effettuato l'adeguamento nominale (quattro anni!);

c) quel cambiamento si presentava realmente **necessario**, al fine di rendere omogenee ed uniformi tutte le strutture dei Corpi e servizi di polizia municipale (e provinciale) esistenti sul territorio nazionale, dipartendosi, così, da un'esigenza (e da obblighi di legge) di carattere generale, nello spirito e nei significati di un **Ordinamento** diretto a ricomprendere il pur vasto, e sovente disorganico, complesso delle singole situazioni locali;

d) viceversa, anche a voler prescindere dal contrasto che la nuova denominazione adottata dalla Giunta Capitolina evidenzia nei confronti della l. 65/86, deve registrarsi, innanzitutto, l'assoluta mancanza di una prescrizione - dotata di obbligatorietà dei relativi adempimenti - eguale, o solo analoga, a quella che, nel 1993, indusse l'amministrazione (commissariata) del Comune di Roma ad ottemperare al disposto di legge. Né possiede alcun pregio, sotto il profilo giuridico, l'inciso di cui alla deliberazione n. 91, 2011, secondo il quale *"...occorre modificare la denominazione del Corpo di Polizia Municipale di Roma, rendendolo **coerente** con la denominazione dell'Amministrazione Capitolina...ecc."*, pretendendosi in tal modo, di richiamare una "necessità" individuata del tutto arbitrariamente;

e) l'inesistenza, d'altronde, di una norma, formale e tassativa, ricavabile dalla legislazione vigente e, in particolare, dall'intero contesto delle nuove disposizioni su "Roma Capitale", che possa costituire la fonte di riferimento dell'avvenuto cambiamento di denominazione, si coglie nel medesimo inciso della delibera capitolina dove si sostiene che tale provvedimento é , *"in linea con le disposizioni di cui al sopra richiamato Decreto Legislativo (n. 156/2010, ndr.)"*, cioè, che é stato emanato sulla semplice base di un'operazione **interpretativa** del testo di quello.

In realtà, il D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156 (“*Disposizioni recanti attuazione dell’art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42. in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale*”) disciplina essenzialmente, ovvero esclusivamente, funzioni, competenze e composizione degli **organi comunali**, cui si aggiungono alcune innovazioni in materia di statuto, di indennità per gli incarichi, ecc., e naturalmente, conferisce un notevole risalto alla ridefinizione in “*capitolino/a*” della previgente aggettivazione “*comunale*”.

Non di meno, della Polizia Municipale (o, anche di qualche suo sinonimo come “*locale*”, “*del Comune*”, ecc.) **non viene fatto il benché minimo accenno** malgrado quella del Decreto Legislativo doveva ritenersi l’unica sede normativa abilitata ad introdurre deroghe o modifiche alle disposizioni di una legge ordinaria, qual’è la L. 65/86. Prova ne sia che, in passato, tutte le innovazioni di maggior rilievo attinenti alla Polizia Municipale sono state introdotte mediante quel tipo di fonte (D.Lgs. 3 febbraio 1993; D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112; D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165) , ovvero con decreti-legge e leggi di conversione come le disposizioni inserite nel testo del “pacchetto sicurezza” (L. 125/09). D’altra parte, considerato che il D.Lgs. 156/10 é dedicato agli “**organi di governo di Roma Capitale**”, la cui elencazione va intesa in senso letterale e tassativo (art. 2), la P.M. non poteva (e non avrebbe potuto in alcun modo) esservi ricompresa, stante la sua difformità dalla nozione medesima di “organo” della compagine comunale.

Tale (banalissima) osservazione, tuttavia non solo non giustifica l’operato della Giunta Capitolina nell’assumere una funzione di “supplenza” rispetto a presunte lacune o “manchevolezze” del Legislatore ordinario ma, al contrario, induce a ritenere che quest’ultimo si fosse ben guardato dall’intervenire, in forma diretta o mediata, sul testo e sull’intitolazione originari della Legge Quadro, pur soltanto attraverso una norma di appendice o un qualsivoglia inciso utile a legittimare quella “coerenza” nominale, che la Giunta si propone di perseguire

con la suddetta delibera e che si rivela totalmente sfornita di presupposti giuridici, concettuali ed istituzionali.

3) **Ostatività delle disposizioni di cui all'art. 24., L. 5 maggio 2009, n.42.**

La norma-madre del D.Lgs. 156/2010 é rappresentata dalle disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale (L. 42/2009) le quali, in virtù del rapporto di esecutorietà che vincola il Decreto ai principi generali posti dalla Legge istitutiva, si pongono come fonte primaria della disciplina speciale sancita, dal terzo comma dell'art. 114 Cost.

Ne consegue (o ne dovrebbe conseguire), allora, che, ancor più di un decreto attuativo, la ricerca di un presupposto o, al limite, di un appiglio interpretativo indispensabile a legittimare i poteri di una Giunta, "speciale" quanto si vuole ma sempre organo di un Ente territoriale, per apportare deroghe alla legge statale, andrebbe indirizzata al testo (letterale e contenutistico) di quei principi fondamentali e, in particolare, dei dieci commi che compongono l'art. 24 della L. 42/2009.

Tuttavia, è facile constatare come neppure un solo rigo, un solo riferimento o una sola allusione risulti ivi dedicata alla Polizia Municipale, Corpo o servizio che sia, mentre, per quanto possa riguardare le potestà di Roma Capitale, il citato D.Lgs. 156/2010 si premunisce di stabilire altrettanti "paletti" con l'enunciare (art. 1) che *"Le norme di cui al presente decreto costituiscono **limite inderogabile per l'autonomia normativa dell'Ente e possono essere modificate, derogate o abrogate dalle leggi dello Stato solo espressamente**".*

Ma, anche ove si pretendesse di enucleare il potere o la facoltà di incidere sull'Ordinamento della Polizia Municipale con lo strumento dell'analogia (e dell'interpretazione analogica), i risultati non sarebbero certamente migliori. Infatti, l'elenco delle ulteriori attribuzioni (amministrative) riconosciute dalla L. 42/2009 all'Ente Roma Capitale (art. 24, terzo comma), comprende competenze e settori di intervento completamente estranei a qualsivoglia riferibilità alla P.M.

(valorizzazione beni storici, culturali e ambientali, sviluppo economico e sociale segnatamente nel settore produttivo e turistico, sviluppo urbano e pianificazione territoriale, edilizia pubblica e privata, servizi urbani, trasporto e mobilità, protezione civile (ovviamente) in collaborazione con Presidenza del Consiglio e Regione Lazio), trattandosi di tipiche sfere amministrative, nettamente separate da ogni relazione con le funzioni di polizia, così come si evince dall'art. 117 della Costituzione che le annovera tra le materie di legislazione concorrente (terzo comma) fra lo Stato e le Regioni, laddove la polizia (amministrativa) regionale e locale è menzionata al secondo comma in posizione, giustappunto, "residuale", rispetto alle competenze esclusive statali in materia di ordine pubblico e sicurezza. Fermo restando, poi, che anche nel caso della polizia amministrativa, la (limitatissima) potestà legislativa in tale settore è riservata alla Regione e mai, in assenza di un formale disposto di legge (ordinaria), essa potrebbe attribuirsi, in prima persona, all'Ente locale.

Ancor meno praticabile, infine, sarebbe l'utilizzazione (analogica) del generico rinvio che il comma terzo, lettera g), dell'art. 24 cit., compie alle "*ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla Regione Lazio*" a Roma Capitale, "*ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione*", sia perché trattasi di una disposizione indeterminata e chiaramente rivolta a (eventuali) conferimenti futuri, sia in ragione dell'ambito strettamente amministrativistico (e non normativo) delle funzioni di cui Comuni, Province e Città metropolitane possono essere titolari secondo il suindicato enunciato costituzionale. A completare il quadro dei non-poteri dell'Ente, malgrado le innovazioni legislative di cui sopra, potrebbe anche rivolgersi l'attenzione a quanto stabilito dal **terzo comma dell'art. 118 Cost.** che, non certo casualmente, non compare nelle pur copiose citazioni delle (presunte) fonti di riferimento della delibera di Giunta Capitolina, o nello stesso testo del D.Lgs. 156/2010, o all'art. 24 della L. 42/2009.

In proposito, va ricordato che tale disposizione detta i principi generali inerenti le “*forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’articolo 117*”, ossia, per ciò che qui interessa, prevede le modalità e le intese fra l’Amministrazione centrale e quelle regionali (e **solo** regionali!) in materia di polizia amministrativa locale. In buona sostanza, quindi, si tratta della “chiave di volta” dei patti o contratti per la sicurezza, nonché di tutte le misure che vi convergono, dalla dislocazione dei militari nelle città alla messa a disposizione di personale della Polizia Municipale, da parte del Sindaco, alle singole (o “composite”) operazioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza disposte dalle Autorità statali di polizia.

Orbene, di codesti argomenti, l’intera incastellatura delle norme su Roma Capitale non reca la minima traccia, il che genera molte perplessità, specialmente ove si consideri l’impegno profuso dagli stessi responsabili della (neonata) Amministrazione Capitolina nell’invocare il ripristino dei poteri di ordinanza dei Sindaci in materia di sicurezza urbana, cassati dalla Corte costituzionale con la sentenza 115/2011.

Pertanto, la conclusione che se ne può ricavare, non può non essere quella **dell’aver escluso**, da parte del Legislatore ordinario, ogni tipo di “distinguo” anche a favore di Roma Capitale per cui la letteralità del terzo comma dell’art. 118 Cost. non permette ad alcun Ente Locale di interferire (o surrogare) il rapporto intercorrente unicamente **tra Stato e Regione**, anche e soprattutto in tema di accordi pattizi di sicurezza, con l’effetto di doversi ritenere illegittima ogni stipula di “contratti”, o simili, che abbiano come parti negoziali il Comune, la Provincia, le Città metropolitane e la stessa Capitale.

4) Violazione dell’art. 15, terzo comma, della L.R. 15 gennaio 2005. n. 1 (“Norme in materia di polizia locale”)

Tra le fonti di riferimento extrastatali, la delibera 91/2011 indica lo Statuto del Comune di Roma e la Legge Regionale del Lazio, che ha sostituito la previgente normativa contenuta nella L.R. 20/90.

Per quel che concerne il primo, non sussiste alcun dubbio circa la sua carenza di potestà tali da consentire all'Ente territoriale di svolgere, finanche in forma delegata, funzioni legislative in sfere riservate alla competenza dello Stato e delle Regioni.

Né, dalla prospettiva di una imminente riforma dello Statuto vigente al fine di adeguarlo al nuovo ruolo di Roma Capitale, può indursi alcuna ipotesi di un ampliamento (cioè, di invasione) all'ambito degli istituti disciplinati dalla L. 65/86, che equivarrebbe ad una usurpazione di poteri atta a sconvolgere il sistema gerarchico delle fonti di legge nell'ordinamento italiano.

Maggiore interesse riscuote, invece, il riscontro operabile fra la suddetta delibera e l'attuale legislazione regionale, anche perché quest'ultima ha indubbiamente (e notevolmente) precorso il varo delle norme ordinarie su Roma Capitale, situandosi nell'immediatezza dell'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione e della formulazione del terzo comma dell'art. 114 (*“Roma é la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”*).

In tal senso, e *“in considerazione del ruolo di Roma, sancito dall'art. 114”* la L.R. 1/2005, all'art. 15, terzo comma, prevede l'emanazione di *“specifiche disposizioni per il corpo della polizia municipale della Capitale della Repubblica, allo scopo di salvaguardarne le tradizioni e l'identità, concertate con il Comune di Roma nel rispetto del principio di leale collaborazione”*. Tali disposizioni avrebbero dovuto, dunque, essere inserite nell'apposito Regolamento regionale disciplinante, ai sensi del primo comma del medesimo art. 15, una cospicua gamma di compiti riservati alla Regione, dalle caratteristiche dei mezzi, strumenti operativi, divise e simboli distintivi (stemmi) alle tipologie dei dispositivi di autodifesa, ai corsi di addestramento all'uso delle armi da fuoco, ecc., ivi compresi i *“criteri per l'adozione di una modulistica uniforme a livello regionale”*, per i corpi e servizi di polizia locale.

Con simili premesse, é, quantomeno, stravagante che la delibera 91/2011 eriga a proprio presupposto “fondativo”, tra gli altri, una normativa che essa ha

sistematicamente e smaccatamente violato nella sua interezza. Giova, infatti, osservare che:

a) il Comune di Roma, ante- e post-investitura delle attribuzioni di cui alle succitate leggi e decreti, non ha proceduto, in alcun modo, ad intraprendere concertazioni di sorta con la Regione Lazio in materia di polizia locale, travalicando con estrema disinvoltura le disposizioni ed i vincoli posti (e imposti) dalla L.R. 1/2005;

b) il processo di trasformazione del Corpo, nei suoi aspetti di maggiore visibilità (insegne, stemmi, loghi, ecc.), sancito dal provvedimento della Giunta Capitolina, dimostra il radicale disattendimento degli obiettivi - che rappresentano la stessa ragion d'essere della legislazione regionale - della omogeneità, della uniformità e del coordinamento delle caratteristiche strumentali, organizzative e finanche estetiche, di tutte le strutture di polizia locale esistenti ed operanti nel territorio di appartenenza;

c) neppure la modulistica - a prescindere da altri aspetti controversi di cui si dirà in prosieguo - che dovrebbe sostituire quella adottata dal 1993 in poi, recando l'intitolazione di "Polizia di Roma Capitale", sembra destinata ad assoggettarsi a quel regime di uniformità "predicato" dall'art. 5, primo comma, lettera f). Ma il dato di maggiore contrasto, che emerge tra le rispettive disposizioni é certamente individuabile nella (corretta) definizione che la legge regionale esprime a riguardo del "**Corpo della polizia municipale della Capitale della Repubblica**", a fronte della (scorretta) denominazione di "*Corpo di Polizia Roma Capitale*", inaugurata con la suddetta delibera ed atti connessi. Infatti, alla pari di quel che é stato dianzi rilevato nei confronti della Legge Quadro, anche la normativa regionale conserva l'uso dell'aggettivo "**municipale**", segnatamente quando si riferisce al Corpo istituito presso il Comune di Roma e, sulla scorta delle osservazioni già precedentemente svolte, come la L. 65/86, la stessa L.R. 1/2005 non ha subito, ad oggi, la benché minima modifica, sia a riguardo dell'art. 15, che per il resto delle sue disposizioni, con

l'effetto di precludere ogni "sanatoria", passata o presente, delle discrasie prodotte dall'iniziativa della Giunta Capitolina.

5) Carenza della fonte regolamentare regionale ai sensi dell'art. 15, primo comma. L.R. 1/2005

In (precoce) adempimento del disposto di cui all'art; 117, sesto comma, della Costituzione che, a seguito della riforma sancita con la L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ha formalizzato la **potestà legislativa** delle Regioni "in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale" (v.la polizia amministrativa regionale e locale), nonché la potestà regolamentare di Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane, relativamente alle loro funzioni istituzionali, la Legge Regionale del Lazio sulla polizia locale, come già accennato, prevede che l'insieme dei compiti ed interventi delineati sommariamente dall'art. 6, L. 65/86, sia disciplinato con Regolamento.

Per meglio dire, il genere di regolamento, ravvisato dalla suindicata legge, ricomprende prerogative ed incumbenti ben più ampi e numerosi delle (poche) aree di attività enumerate dalla normazione ordinaria, a cominciare dagli interventi in tema di armamento che, invece, l'art. 5, quinto comma, L. 65/86 aveva estrapolato dal novero dei "mezzi" e "strumenti" operativi, lasciandone ogni competenza alla legislazione statale ed ai regolamenti comunali. Sotto il profilo della gerarchia delle fonti, quindi, con la riforma del Titolo V della Costituzione, sia per la dotazione delle armi e oggetti di autodifesa, sia nei riguardi di numerose altre materie, tra i due preesistenti livelli normativi, rappresentati dalla decretazione statale e dai regolamenti emanati dagli Enti Locali, é stato inserito un livello "intermedio" destinato, comunque, ad esercitare un ruolo di notevole rilevanza sulla produzione normativa già espressa da Comuni e Province.

Il tutto, naturalmente non senza il verificarsi di una certa potenziale conflittualità. In special modo, nel caso dei regolamenti concernenti il porto di

armi (da fuoco) e di strumenti autotutori, l'egemonia decisionale, che era stata attribuita ai Consigli comunali dalla L. 127/97 (il noto "comma 133"), ha subito un consistente ridimensionamento in virtù del conferimento alla Regione di competenze ben oltrepassanti la semplice supervisione, visto che esse entrano nel merito delle scelte tecniche e delle strategie organizzative e gestionali dell'armamento stesso.

Ad accrescere le problematiche, generali e particolari, scaturenti dall'applicazione del (riformato) disposto costituzionale militano, certamente, varie contingenze, prima fra tutte, la mancata promulgazione dei suddetti regolamenti da parte delle Regioni (o di alcune di esse), così come si constata nei riguardi delle polizie locali del Lazio, ancor oggi - ossia, a distanza di dieci anni dall'entrata in vigore della Legge 1/2005 - prive del Regolamento di cui all'art. 15 cit.

Che una simile inerzia o, se si preferisce, **omissione** - indipendentemente da eventuali responsabilità - determini effetti di non poco conto sul sistema giuridico e procedurale dei rapporti tra Regione ed Ente locale, non sembra confutabile. In realtà, mancando la fonte regolamentare di collegamento tra la legislazione regionale e gli atti e provvedimenti comunali vertenti da tali materie, questi ultimi, ove siano egualmente emanati risultano *ab origine* viziati da illegittimità ed improcedibilità.

A maggior ragione, codesti vizi si presentano radicali ed insanabili allorché, come nel caso di specie, la norma di legislazione regionale contenga riferimenti ben precisi (e tipicizzati) all'oggetto della delibera comunale (il terzo comma dell'art. 15, L.R. 1/2005 é **interamente ed esclusivamente** dedicato al "*corpo di polizia municipale della Capitale della Repubblica*"), per cui qualsivoglia difforme interpretazione che, magari, potrebbe innestarsi su un testo di legge vago, generico o "implicito", qui trova una barriera letteralmente insormontabile, tanto per quel che attiene alla definizione di "municipale",

quanto per l'impossibilità di "legiferare" **prescindendo** dalla riserva di potestà normativa stabilita dalla Carta costituzionale.

D'altronde, se si considera che l'art. 15 cit. prescrive l'inserimento, nel (futuribile) Regolamento regionale, di specifiche disposizioni aventi finalità di salvaguardia delle tradizioni e dell'identità del Corpo di P.M. di Roma, l'appropriazione, da parte dell'Amministrazione capitolina delle prerogative appartenenti alla Regione porterebbe al paradosso di una autoreferenzialità, concettuale e normativa, secondo la quale il Comune **stabilirebbe da sé** quali siano le proprie **specificità**, dettandosi disposizioni, istituzioni, regole e potestà a suo pieno arbitrio e piacimento.

Da ciò deriva, allora, che il nutrito elenco delle fonti legislative squadernato nella delibera n. 91/2011, non è soltanto incompleto, a livello accademico o descrittivo, bensì manca del suo referente più importante - il Regolamento regionale - senza il quale le stesse leggi ordinarie, fungenti da "cornice" ai nuovi poteri di Roma Capitale, non possono trovare applicazione nei settori della polizia municipale o locale che dir si voglia, restando così nell'ambito di un citazionismo elegante (e altisonante), ma giuridicamente sprovvisto di ogni (legittima) incidenza.

6) Contrasto con l'art. 27 della deliberazione della (Giunta Capitolina n. 61 del 29 dicembre 2010 ("Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale: adeguamento e adozione del testo coordinato))

L'ultima fonte, riportata dalla delibera di Giunta sul cambio di denominazione del Corpo della P.M., è l'analogo provvedimento che, alcuni mesi prima, ha ultimato il "*riassetto complessivo della macrostruttura capitolina*", disposto "*al fine di garantire l'attuazione delle Linee programmatiche e il razionale esercizio delle funzioni e dei servizi dell'Ente*", sostanziatosi nella emanazione del nuovo "Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale".

In particolare, all'art. 27 di tale Regolamento, vengono dettate alcune disposizioni riguardanti la Polizia Municipale, la prima delle quali stabilisce che *“L'ordinamento e l'organizzazione del Corpo di P.M., in coerenza e a integrazione di quanto previsto nel precedente Capo IV, sono disciplinati con deliberazione della Giunta capitolina”*.

La seconda, poi, enuncia che *“La Polizia Municipale esercita le funzioni di cui alla legge 7 marzo 1986, n. 65 e successive modifiche e integrazioni”*.

Va, altresì, premesso che lo stesso regolamento ha iscritto la P.M. nella categoria delle *“Specifiche Strutture Organizzative”* (Capo V), assieme all'Ufficio Stampa ed all'Avvocatura. In separata sede, peraltro, dovrà verificarsi la compatibilità di queste scelte con gli orientamenti di un'ormai costante giurisprudenza amministrativa di legittimità, che censurano aspramente ogni subordinazione, diretta o indiretta, della P.M. a strutture burocratiche più ampie (anche le cc.dd. *“macrostrutture”*!), in relazione ai compiti istituzionali conferiti dalla legge in materia di p.g., p.s. e polizia amministrativa (Consiglio di Stato, sent. 17 febbraio 2006, n. 616; id., C.d.S., Sez. V, sent. 12 agosto 1998, n. 1261; TAR Lazio, Sez. II bis, sent. 3 luglio - 3 settembre 1997, n. 1512).

Nella presente sede, invece, è necessario rilevare subito l'esistenza di una prima contraddizione: il Regolamento nulla dispone circa la denominazione del Corpo, riproducendo invariabilmente la locuzione previgente di *“Polizia Municipale”* e, pur intestandosi diffusamente a Roma Capitale, non formula alcun rinvio ad una, prossima o remota, mutazione nominativa.

Non solo: anche se potrebbe sembrare un'ovvietà o un mero formalismo, l'art. 27, al secondo comma, si prodiga a riportare, per esteso, un roboante richiamo alla L. 65/86 che, qualunque ne fosse lo scopo *“strategico”*, esprime la conferma e **la continuità** dell'adesione (integrale) a quelle norme, compresa la loro intitolazione la quale però, **appena quattro mesi** dopo, non sarebbe stata più tale.

Tuttavia, ancor maggiori interrogativi desta l'aver spostato, da parte della Giunta Capitolina, ad una fase successiva alla promulgazione del suddetto (ed onnicomprensivo) Regolamento, la questione del cambio di denominazione dovendosi, quantomeno, presumere che anche questo passaggio fosse programmato da ben più "antica" datazione e non nato *nell'espace d'un matin* come, forse, si vorrebbe lasciare intendere.

Ma, anche ammettendosi che il motivo della posticipazione di codesto cambio risiedesse nel presentarlo come "necessitato" dall'esigenza di adeguamento all'esistente, ovvero al già avvenuto varo della ristrutturazione generale degli uffici e dei servizi, il "rimedio" si connota peggiore del "male" giacché, allo stato attuale, esso determina una pericolosa schizofrenia concettuale e normativa che vede, da una parte, il mega-testo del Regolamento pacificamente uniformato alla Legge Quadro e suoi istituti, mentre una delibera autonoma, forse ritenuta capace di prevalere su quello, magari soltanto perché emanata in epoca successiva (quattro mesi dopo!), introduce una definizione assolutamente nuova e diversa. Il tutto, peraltro, senza che la Giunta si sia preoccupata di aggiornare o di dichiarare decaduta la disposizione dell'art. 27 Reg. ed anzi, perseveri nell'annoverarla tra le fonti di riferimento della delibera n. 91/2011, Anche sotto questo profilo, dunque, la contestuale vigenza di norme reciprocamente contraddittorie, concorre ad evidenziarne i vizi di legittimità,

7) Violazione degli artt.42, secondo comma, e 48, secondo e terzo comma,

D.Lgs. 18 agosto 2000. n. 267

La deliberazione n. 91/2011 riporta, tra le sue fonti, il T.U.E.L., peraltro, senza specifiche indicazioni di parti dell'articolato, mentre, nel descrivere le procedure preliminari, ne cita gli artt. 49 e 97, secondo comma, in ordine agli adempimenti di cui all'art. 29 (lett. h e i) del Regolamento degli uffici ed alle incombenze del Segretario Generale.

A titolo di mero inciso, vi sarebbe da osservare che il compito espletato, nell'occasione, dal Comandante del (fu) Corpo di P.M., ovvero l'"*attestazione*

di coerenza della proposta di deliberazione”, relativa al cambiamento di denominazione del Corpo stesso, *”con i documenti di programmazione dell’Amministrazione”*, presenta aspetti di problematicità poiché investe (o ne viene investito!) proprio l’irrisolto “nodo” della contraddizione tra l’art. 27 del Regolamento e l’oggetto della delibera in discorso.

E, in proposito, va sottolineato come l’”attestare” - che é, comunemente, un sinonimo di certificazione (il”fare testo”) con tutti gli annessi requisiti e crismi di veridicità, autenticità e valore giuridico - la **coerenza** e la compatibilità reciproca di entità addirittura conflittuali tra loro, vanta una liceità piuttosto opinabile e con conseguenti effetti di responsabilità per lo stesso “attestatore”.

Non di meno, il quesito di fondo, che discende dall’analisi della prassi e/o dell’azione amministrativa esplicitata dalla Giunta Capitolina con il suddetto cambio di denominazione, attiene all’effettiva **competenza** di quest’ultima nello statuire in tale specifica materia.

Anche a voler prescindere dai rilievi dianzi espressi circa le più gravi violazioni di legge riscontrabili nell’invasione di funzioni riservate al Legislatore ordinario e, in subordine, a quello regionale, e restando, quindi, nel solo ambito della disciplina degli organi ed attribuzioni dell’Ente locale, v’è seriamente da dubitare che, al caso di specie, possa (o debba) applicarsi la deroga alle competenze dei Consigli comunali formalizzata, a favore delle Giunte, dal terzo comma dell’art. 48, D.Lgs. 267/2000.

E, ciò, per un dato fin troppo banale: la competenza generale dei Consigli in materia regolamentare, è sottoposta all’**unica** eccezione (lett. “ipotesi”, secondo quanto recita il secondo comma dell’art. 42) rappresentata dai regolamenti sull’ordinamento degli uffici e dei servizi.

Che si tratti di una deroga alla disciplina comune é, altresì, suffragato dal ruolo potestativo, comunque mantenuto dagli stessi Consigli anche in queste “ipotesi”, visto che ad essi resta riservato il potere/dovere di stabilire i **criteri generali** dei

medesimi regolamenti al cui rigoroso rispetto le Giunte sono istituzionalmente obbligate.

Ma la “deroga”, come tale ed in virtù dei vincoli che vi pone la legislazione ordinaria, é subordinata all’altrettanto (e più) rigoroso principio di tassatività dell’oggetto (“derogabile”), con il conseguente effetto, nel caso in esame, di attenere **esclusivamente** al Regolamento emanato con la delibera di Giunta n. 161/2010, restando preclusa ogni “deriva” per materie collaterali, o meno, simili o addirittura estranee (e, finanche in contrasto!) all’ambito dell’organizzazione/funzionamento di uffici e servizi.

D'altronde, che il cambiamento di denominazione (e solo quello) potesse considerarsi un’appendice o una semplice integrazione del predetto Regolamento, equivale ad un’offesa all’intelligenza altrui, rilevandosi, tra l’altro, che non soltanto una “modifica” di quella portata avrebbe dovuto situarsi **all’interno** del testo e non successivamente ed **al di fuori** di esso, ma che una presunta “integrazione” mal si concilierebbe con un provvedimento amministrativo che incide (retroattivamente) su un atto precedente smentendolo, di fatto, e contraddicendolo con l’introduzione di una definizione tanto difforme da rendere altrimenti impossibile la sopravvivenza delle proposizioni originarie.

A questo punto, è lecito ipotizzare che la Giunta Capitolina abbia preferito evitare la “contaminazione” del testo del Regolamento con l’innestarvi la questione del cambio di nome del Corpo di P.M. che, probabilmente, avrebbe provocato allungamenti temporali per la sua approvazione suscitando, parimenti, resistenze o riserve, sia nella compagine comunale, sia da parte di altri Enti, dalla Regione al Ministero degli Interni ed alle Conferenze Unificate. Nel contempo, la medesima Giunta deve essersi erroneamente convinta che la separazione fra i due oggetti - Regolamento e cambio del nome – sarebbe stata in grado di farle ottenere entrambi i risultati, senza reciproche interferenze o ostacoli di sorta e, per di più, la già completata approvazione del primo avrebbe

potuto determinare uno **stato di fatto** che rendesse (credibilmente) “necessario” e “necessitato” l’adeguamento di nomenclatura della P.M.

La ricaduta di una simile operazione, invece, é stata (ed é) la delegittimazione (autoprocuratasi) dell’organo esecutivo ad esercitare una competenza che non gli appartiene, giacché non é sostenibile che il mutamento di nome di una pubblica istituzione, dotata di una normativa speciale di fonte primaria possa, anche con i peggiori artifici interpretativi, rientrare in un provvedimento di riassetto interno di strutture organizzative alla cui emanazione é proposta, con tutti i condizionamenti imposti dal T.U.E.L., la Giunta comunale.

A riprova della inammissibilità ed illegittimità di questa stessa operazione potrebbero, poi, citarsi innumerevoli esempi, quali i vari cambi di denominazione delle Polizie statali, dal Corpo delle Guardie di P.S., ridefinito in Polizia di Stato, o del Corpo degli Agenti di Custodia, divenuto Polizia Penitenziaria, ecc., ossia variazioni di nomenclatura attuati con leggi ordinamentali emanate dal Parlamento, prima o in prologo alle norme di ristrutturazione dei rispettivi assetti organizzativi.

Ricordato, ancora, che nessuna disposizione delle leggi su Roma Capitale conferisce particolari e privilegiate potestà legislative al Comune, è opportuno anche sottolineare come nulla si conosce circa l’esistenza di una preventiva elaborazione, da parte del Consiglio (ovvero, Assemblea Capitolina) di quei criteri generali da stabilirsi, invece, obbligatoriamente nella “ipotesi” contemplata al terzo comma dell’art. 48, D.Lgs. 267/2000 cit.

Deve, perciò, concludersi che per i suoi contenuti, il suo oggetto ed i suoi obiettivi, la delibera 91/2011 **andava emanata dal Consiglio comunale** il quale, a sua volta, avrebbe dovuto sottoporre, preventivamente, la questione al Prefetto, al Ministero dell’Interno ed al presidente/Governatore della Regione Lazio.

Questi ultimi, poi, nell’ambito delle rispettive competenze e funzioni, si sarebbero incaricati di attivare le dovute procedure, governative, parlamentari e

consiliari finalizzate a verificare ed eventualmente approvare la **richiesta** (e non certo il provvedimento già confezionato) del Comune di Roma in ordine alla - comunque eccezionale e derogatoria - autorizzazione al cambiamento di denominazione del Corpo.

8) Profili di criticità costituzionale in relazione agli artt. 117, secondo comma, lettera h) e 118, primo, secondo e terzo comma, della Carta

Analizzata nella sua letteralità, la nuova denominazione “**Corpo di Polizia Roma Capitale**” esprime due fondamentali caratteristiche.

La prima, più evidente (e “vistosa”), consiste nella già osservata soppressione dell’aggettivo “Municipale”, mutuato dalla L. 65/86 ma risalente a processi storici e giuridici, sia remoti (l’ordinamento napoleonico), che recenti (la legislazione sulle autonomie locali dalla IX Leg. in poi), fino alla abolizione delle circoscrizioni (istituite dalla L. 8 aprile 1976, n. 278) ed alla loro sostituzione con i municipi. Da notare, peraltro, che il ripristino di questa denominazione, nel diverso significato di zona o quartiere, in luogo del vecchio sinonimo dell’intero Comune, si accompagnava, già nei primi disegni di legge sulle autonomie, alla definizione delle “aree metropolitane” (città con popolazione residente non inferiore ad un milione di abitanti), successivamente inserite nella Carta costituzionale a seguito della riforma del Titolo V.

Alcuni Autori, partendo dalla prima normativa disciplinante tali materie (il R.D. 690/1907), hanno più volte sottolineato come, inizialmente, venisse operata una netta distinzione tra “polizia locale” e “polizia municipale” intendendosi, con la prima, un insieme di **funzioni** mentre, con la seconda, ci si riferiva alle **strutture**, alla loro organizzazione ed alla loro soggettività. Di conseguenza, sia per evitare confusioni ed ibridi istituzionali, alcuni (pochi) giuspubblicisti che si sono occupati della questione, hanno ripetutamente optato per la conservazione del termine “municipale” che, in effetti, é stato recepito dalla Legge Quadro, anche se, dopo alcuni anni, ha finito per cedere il posto all’aggettivo “locale”

riproponendosi, così, i rischi di mescolare di nuovo i compiti e funzioni con i Corpi e gli apparati operativi.

Anche in ragione di simili evenienze - che certamente non giovano alla identità ordinamentale delle strutture - l'aggettivo "municipale" andava e va preservato, propriamente in qualità di quelle "tradizioni" incautamente richiamate dalla delibera 91/2011 la quale, peraltro, si astiene dal precisarne natura e cronologia.

Di singolare, invece, è la rimozione dell'aggettivo "metropolitano" che, non soltanto si colloca al centro della storia della Polizia Municipale di Roma (forse, anche più della stessa locuzione "vigili urbani"), ma, specificamente dopo l'elevazione del termine a disposto costituzionale (le Città Metropolitane), avrebbe rappresentato una scelta più felice, "tradizionale" e non antagonista alle leggi vigenti (es., Polizia Municipale Metropolitana). Tuttavia, ad onta dell'apparente infinitesimalità del dato, il fattore di maggiore (e più grave) rilevanza è ancora un altro e si individua nella mancanza della particella "di" tra le parole "Polizia" e "Roma Capitale".

Infatti, ove tale particella fosse stata ivi inserita, il significato di declinare **al genitivo** il rapporto intercorrente fra quelle tre locuzioni (*Polizia di Roma Capitale*), sulle quali si impernia l'innovazione nominativa, avrebbe evidenziato una cesura semantica utile ad evitare la simbiosi, ovvero l'unificazione delle stesse locuzioni allarmare un solo titolo.

Trasferito sul piano istituzionale, ciò equivale a dire che **é stato creato un nuovo Corpo di polizia chiamato, giustappunto, "Roma Capitale"** che, piaccia o meno, si aggiunge al già folto novero delle Polizie italiane con l'aggravante, per di più, della sua incerta appartenenza di comparto. Infatti essendo stato eliminato l'aggettivo "municipale" e non risultando alcuna sua surrogazione con equipollenti come "locale", "comunale", "civico", "metropolitano", ecc., ecc., lo stesso Corpo potrebbe, indifferentemente, venir catalogato come una Polizia paritetica a quelle statali (es., Penitenziaria, Guardia

Costiera, ecc. che non hanno, nella loro denominazione la parola esplicita “Stato”), o come un istituto di vigilanza privata, visto che varie di queste agenzie adottano il titolo di “Corpo”, magari abbinato a quello di “Urbe” (o “dell’Urbe”).

Naturalmente, trattasi di una “creazione” totalmente illegittima, sia per la tipologia degli organi “generatori” (amministrazioni locali), che in relazione alle procedure adottate, dovendosi considerare che non si ritrova, agli atti, la benché estemporanea autorizzazione (con Decreto!) rilasciata dal Ministero dell’Interno o, al limite, un parere di conformità del medesimo dicastero: per meglio dire, non sembra neppure che il Comune, il Sindaco o altri uffici abbiano inoltrato alle competenti Autorità alcuna richiesta di un nulla osta, o, al limite, di un semplice studio di fattibilità (e legalità) del relativo Progetto.

Né, a ridurre l’entità della “creazione”, può servire il conclamato (e neanche troppo) permanere del “Corpo di Polizia Roma Capitale” nel regime giuridico della L. 65/86, data la sua sconessione con il “Municipale” e, fors’anche con il “Locale” della stessa Legge Regionale la quale, a dispetto di ogni più larga accezione con cui possono intendersi le *“specifiche disposizioni per il corpo della polizia municipale della Capitale della Repubblica”*, non consente certamente (manca l’apposito disposto) l’invenzione di un organismo recante un titolo ed una denominazione estranei al suo Oggetto (“**Norme in materia di Polizia Locale**”).

Per restituire un *minimum* di legittimità, ovvero di supporto legislativo alla suddetta “creazione” non potrebbe, dunque, che ricorrersi allo strumento dell’**analogia**: in virtù delle similitudini di materie e funzioni (per le qualifiche, si vedrà) del nuovo Corpo con quelle disciplinate dalla legge statale e da quella regionale, le stesse si applicherebbero al primo in via interpretativo-analogica anche se esso reca un nome diverso! Salvo, ovviamente a verificare la correttezza (e praticabilità) di un simile espediente, alla luce dei principi generali dell’ordinamento giuridico ed alle scarsissime simpatie che l’analogia riscuote

presso questi ultimi! E poi, sarebbe anche derimente che una struttura, privata del titolo della legge di appartenenza, si ricollegasse a quella per similitudine di materia.

Non di meno, come già accennato, l'operazione della Giunta Capitolina si pone ai margini della criticità costituzionale, oscillando verso quegli sconfinamenti di potere già verificatisi con la creazione di nuovi corpi di polizia e l'attribuzione di competenze riservate allo Stato da parte di alcune Regioni (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, ecc.), sui quali è caduta pesantemente la scure della Consulta (sent. 313/2003, sent. 129/2009; sent. 274/2010 e sent. 35/2011).

Ora, se la Corte costituzionale ha delimitato, spesso severamente, i poteri delle Regioni per quanto appartiene alla sfera applicativa dell'art. 117, secondo comma, lettera h), in tema di polizia amministrativa regionale e locale, ancor più marcate si palesano le inibitorie apposte a Province, Comuni e Città metropolitane ove si superino gli spazi della autonomia e potestà regolamentari, in materie interessanti, a vario titolo, la gestione dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza.

E, se è vero che la Consulta è, talora, intervenuta a difesa della competenza regolamentare degli EE.LL., contro le "invasioni" perpetrate ai loro danni dalla legislazione di determinate Regioni, in relazione a profili strettamente organizzativi (es. disciplina del contingente numerico degli addetti, modalità di strutturazione dei servizi, trattamento economico del personale, ecc.), è altrettanto vero che tale casistica ha riguardato apparati di polizia locale e municipale pienamente rispondenti alle caratteristiche (anche nominative!) indicate dalla legge 65/86 e non trasformati in "qualcos'altro", ad iniziativa "autarchica" delle singole amministrazioni territoriali.

Ragion per cui, è fondatamente prevedibile che la Corte, se investita della questione, adotterebbe, per il caso di specie, identiche statuizioni di censura, non sussistendo motivi tali da giustificare un diverso (e più indulgente) tipo di soluzione e, per quanto voglia considerarsi particolare e speciale

(“personalizzato”!) il regime giuridico di Roma Capitale (ovviamente, per tutt’altro genere di settori ed attività), ciò rappresenterebbe un grave precedente per qualsivoglia Città Metropolitana pur non dotata di un ordinamento statale (art. 114) che le conferisca mega-poteri in materia di... turismo alberghiero, edilizia residenziale, trasporti e filotramvie, pianificazione territoriale e valorizzazione dei monumenti o dei corsi fluviali (art. 24, L. 42/2009).

9) Violazione dell’art.7,L.65/86, dell’art. 14, secondo comma, L.R. 1/2005, nonché contrasto con l’art.1, ss., D.P.R. 24 aprile 1982, n.335

La delibera di Giunta n. 91/2011 nulla dispone circa l’ordinamento del personale già inquadrato nella preesistente struttura organizzativa, limitandosi ad enunciare il passaggio, senza la minima variazione intrinseca, del complesso dei beni patrimoniali e strumentali, dei rapporti giuridici, degli emblemi e quant’altro fosse di appartenenza e proprietà del disciolto “Corpo di Polizia Municipale di Roma”. Peraltro, usare la locuzione “disciolto” non é certo casuale, giacché ove si disponga la trasmissione integrale dell’intero insieme dei rapporti e titolarità, giuridici, negoziali, economici e, persino simbolici, da un organismo ad un altro, che si tratti di una società per azioni o di un Ente pubblico, **deve** necessariamente espletarsi il preliminare scioglimento dell’entità che va ad estinguersi, con tutti gli adempimenti procedurali, amministrativi ed operativi previsti dalle leggi vigenti.

E che, una simile estinzione/ricostituzione venga presentata unicamente come un cambio di nomenclatura, non sana di certo l’elusione degli obblighi ed incumbenti relativi allo **scioglimento**, sostanziale e **formale**, del vecchio istituto, sia perché la suddetta trasformazione implica, comunque, delle verifiche circa lo stato e la qualità dei rapporti giuridici previgenti (e nulla può escludere che taluni di essi possano subire mutamenti, anche soltanto in ragione della diversa denominazione), e sia perché - com’è naturale per ogni tipologia di

innovazione - il cambio in discorso è destinato, **comunque**, a produrre mutamenti intrinseci alla costituenda struttura, come si dirà tra breve.

Fermo restando, allora, che la Giunta é incorsa in un'ulteriore violazione di legge, attraverso la scorciatoia del proclamare, *sic et simpliciter*, il subentro, o meglio, la successione del neonato Corpo a quello preesistente nella totalità dei suoi rapporti negoziali, reali ed istituzionali, va altresì osservato come il primo atto applicativo dei cambi di nomi che ha interessato l'articolazione del Corpo, ovvero **le qualifiche del personale**, sia stato affidato... al dott. Giuliani, il quale ha provveduto in merito con una sua circolare (n. 113 del 17 giugno 2011).

Ora, a parte obiettive lacune come quelle relative alla figura del Comandante (del Corpo? del servizio? di Polizia senza aggettivi?), che la succitata circolare neppure menziona o da quella degli Agenti (di Polizia pura e semplice?), é appena il caso di ricordare che, secondo le disposizioni della Legge Quadro e della Legge Regionale, ogni dato di natura ordinamentale **dev'essere previsto e disciplinato con apposito Regolamento dell'Ente Locale**, emanato con le procedure ed i requisiti dalla normativa vigente. Non solo: in base a quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 14, L.R. 1/2005, le qualifiche dirigenziali e quelle delle altre categorie debbono essere indicate dal C.C.N.L., che resterebbe, invece, totalmente privato del suo ruolo di fonte normativa, nell'ipotesi (come la presente) di disposizioni fuori-regolamento ed... extra-contrattuali.

Ma il peggio é anche altrove: l'eliminazione dell'aggettivo "municipale" ha, ovviamente, determinato la "nascita" delle figure dell'Istruttore di Polizia e del Funzionario di Polizia, la qualcosa - ed é il meno che si può dire - ingenera ed amplifica quella confondibilità con la Polizia di Stato che, già in sé, la denominazione "Corpo di Polizia Roma Capitale" é in grado di suscitare, potendosi facilmente equivocare come esso, anziché, corrispondere ad un organo comunale, sia un presidio, una rappresentanza o un reparto speciale della PolStato preposto solo alla tutela della Capitale della Repubblica.

Sotto il profilo giuridico, prima ancora che operativo e “su strada”, la soppressione della “municipalità” provoca, dunque, grave incertezza identificativa circa la reale “appartenenza” del nuovo Corpo che, risultando “di Polizia” senza ulteriori specificazioni, dovrebbe automaticamente essere inserito nel Comparto Sicurezza e nel folto novero degli organi già ivi presenti. In secondo luogo, ove la normativa di riferimento su Roma Capitale consentisse realmente la creazione di un simile Corpo (di Polizia), dovrebbero intendersi, contestualmente, decadute le preclusioni a suo tempo varate con il Decreto Amato circa l’indennità di pubblica sicurezza, la contrattazione relegata nel comparto del personale degli EE.LL. e la qualità delle stesse funzioni istituzionali, a cominciare dall’attribuzione della piena (e non ausiliaria) funzione di p.s. e, ancor più, di quella di p.g.

Infatti, per il principio della successione delle leggi nel tempo, le disposizioni del D.Lgs. 29/93 e del D.Lgs. 165/01, se incompatibili con le nuove nomine, diverrebbero inapplicabili. Inoltre, essendo la legislazione su Roma Capitale munita del carattere della **specialità** (derivante dalla Costituzione) - tanto che nelle succitate fonti (e, se proprio si vuole, nello stesso Codice di Procedura penale, art. 57, secondo comma) non risultano inseriti articoli, chiose o incisi dedicati a questo tema - nulla osterebbe a riconoscerle l’assoluta prevalenza sulle disposizioni **generali** in materia di enti locali e di funzioni pubbliche, proprie o delegate dallo Stato e dalla Regione.

10) Violazione dell’art. 48, D.Lgs. 267/01 e dell’art. 1 ss., L. 4 gennaio 1968, n. 15

La delibera di Giunta n. 91/2011 non contiene alcuna formale abrogazione in ordine a previgenti atti normativi nel settore della Polizia Municipale, a cominciare dalla Deliberazione n. 327/93 del Commissario Straordinario (con i poteri del Consiglio comunale), che aveva stabilito il cambiamento di

denominazione da “Corpo dei Vigili Urbani di Roma” a quella di “Corpo della Polizia Municipale di Roma”.

Viceversa, nella circolare n. 110/2011, a firma del Comandante pro tempore del Corpo, al termine del testo si rinviene la proposizione “*Sono **abrogate** le precedenti disposizioni in materia*”.

Invero, l’identità e la tipologia di codesta “materia” restano generiche ed oscure ma, considerato il preambolo di tale circolare, v’è da ritenere che, oltre le direttive in fatto di nuova modulistica, l’”abrogazione” in oggetto rimonti alla medesima delibera commissariale, in qualità di atto presupposto e prodromico **anche** delle modalità di intestazione dei documenti del Corpo.

Questa ipotesi, tuttavia, apre vari interrogativi: anzitutto, l’omissione della delibera di Giunta circa la “sorte” riservata al provvedimento del Commissario Straordinario - che neppure la menziona, tanto che gli estremi di quella sono riportati nell’altra circolare del Comandante n. 113/2011 - rinvigorisce i dubbi sulla competenza della Giunta in relazione ad un atto emanato da un organo che assumeva ed esercitava i poteri del Consiglio comunale e che, quindi, per la sua abrogazione poteva richiedere l’intervento del Consiglio stesso.

In secondo luogo, appare, quantomeno singolare che l’unico riferimento ad una “abrogazione” sia contenuta in una circolare interna del responsabile del servizio (al sensi dell’art. 49 T.U.E.L.), la cui qualifica dirigenziale poco si armonizza con la titolarità di poteri abrogativi, abitualmente riservati ad altri organi e potestà decisionali.

Comunque sia, ed anche ammettendosi che, nel caso di specie, la competenza spettasse alla Giunta, l’iniziativa del Comandante si evidenzia inerte sul piano della produzione di effetti giuridici con la conseguenza che la delibera commissariale non risulta che sia mai stata realmente abrogata, mentre l’alternativa di una “revoca implicita” appare poco praticabile, secondo i più scontati criteri posti dalla giurisprudenza e dottrina amministrativistiche. Ma la circolare in discorso presenta anche altre discrasie visto che introduce un vero e

proprio “doppio regime” della modulistica adottata dal Corpo che viene, di fatto, diversificata tra la vecchia e la nuova denominazione (e relativi loghi, emblemi, sigle, ecc.), almeno fino ad esaurimento delle scorte (della prima).

Dei motivi e della *ratio* di questa scelta già si é accennato in precedenza: l’esigenza di connotare l’operazione come priva di oneri di bilancio ed impegni di spesa (straordinaria), l’Amministrazione capitolina ha escogitato la “soluzione” di consumare le scorte della pregressa modulistica contestualmente alla distribuzione (ed uso) dei nuovi stampati.

Il risultato é aberrante per due ordini di effetti: intanto, se la delibera 91/2011, stante l’*“urgenza a provvedere”*, é stata dichiarata immediatamente esecutiva, la modulistica preesistente intitola gli atti ad un Corpo che, almeno nominativamente, non esiste più, il cui più ovvio effetto si individua nella **nullità** di tutti quegli atti, nelle più disparate materie su cui si incentra l’azione amministrativa comunale, senza escludere quella sanzionatoria.

Al riguardo, anche e soprattutto perché nessuno ha rilevato la questione, v’è da ritenere che anche i modelli di accertamento di violazioni siano sottoposti al “doppio regime” di cui sopra, con annessa, doppia numerazione progressiva, per cui potrebbe verificarsi che, magari a pochi minuti di distanza, un contravventore riceva due verbali con diversa intestazione...! È assai chiaro, allora, come l’espedito suddetto trasgredisca tutti i principi di omogeneità, uniformità e certezza che, secondo le norme generali vigenti (L. 15/1968), disciplinano la produzione e l’impiego documentale degli atti pubblici, cartacei o telematici che possano essere.

Per contro, la delibera di Giunta, malgrado la gravità delle problematiche che vi sarebbero derivate, ha rimosso qualunque cautela di transizione, optando - in nome di una “urgenza” ingiustificata (e, tutto sommato, inesistente), per l’immediata entrata in vigore della nuova denominazione, pretendendo, così, di configurarla a “costo zero”.

ATTO DI FORMALE DIFFIDA

Affinché venga **immediatamente revocata**, ovvero ritirata, la Circolare del 17 giugno 2011, n. 113, a firma del suindicato Comandante, nonché, per l'effetto, **parimenti revocati tutti gli atti** ad essa presupposti, nella specie della Circolare del 10 giugno 2011, n. 110, e della Deliberazione di Giunta n. 91 del 1° aprile 2011, e di quelli conseguenti, che vi si riferiscano a qualsivoglia titolo.

Con riserva di adire le dovute vie legali, in sede amministrativa, civile e penale, qualora la presente diffida non sia integralmente accolta, entro e non oltre venti giorni a far data dalla sua notifica, stante la grave lesione dei diritti individuali, collettivi, sociali e di categoria che l'esecuzione dei suddetti provvedimenti é in grado di determinare.

Roma, 5 agosto 2011

Il Presidente Nazionale O.S.Po.L.

Luigi MARUCCI

Il Segretario di Roma O.S.Po.L.

Stefano LULLI