

CRITICITA' COSTITUZIONALI E NORMATIVE DEL DECRETO SU ROMA CAPITALE

La Barbolini – Saia bloccata al Senato si ripropone in versione capitolina

1) Premessa

Com'è noto, il 21 novembre u.s. il neonato Governo Tecnico ha licenziato il testo, ovvero lo “schema” del secondo Decreto Legislativo concernente i poteri e, soprattutto, gli (ingentissimi) finanziamenti per Roma Capitale, che porta, almeno nella sua versione provvisoria, il titolo “**Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell’articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n.42...**”.

Naturalmente, questo provvedimento, adottato all’estremo limite temporale fissato dalla legge delega (l’ultimo giorno utile!), ha suscitato comprensibili entusiasmi negli ambienti capitolini che si vedevano già sull’orlo del collasso rispetto alle mega-opere (tipo Towers newyorkesi) progettate e programmate da tempo, segnatamente in termini di costi e spese.

Tuttavia, fin dal momento dello “sblocco” di tale Decreto – rimasto “appeso”, malgrado l’imminente scadenza, a causa delle, altrettanto note, traversie governative – sono sorte numerose perplessità circa le modalità con cui vi si è proceduto. A molti, infatti, è parso piuttosto singolare che un Gabinetto di Emergenza, designato per fronteggiare asserite catastrofi economico-finanziarie, avesse al primo punto della sua agenda – presumibilmente fitta di incumbenti colossali! – l’adozione di un provvedimento implicante pesanti oneri di spesa pubblica e, per di più, destinati ad abbellimenti edilizi, a promozioni turistiche, snellimento del traffico, valorizzazioni museali, ecc., assai poco emergenziali e, al limite, rinviabili a tempi migliori, con una mera proroga.

Non minore sconcerto ha, poi, suscitato il fatto che il nuovo Governo, pur composto, per definizione e finalità, da Tecnici (economisti e *giuristi*), abbia, poi, *sbagliato il destinatario* del testo approvato, spedendolo alla Commissione Bicamerale del Parlamento quando, per esplicita disposizione di legge, questo provvedimento avrebbe dovuto essere rimesso alla Conferenza Unificata delle Regioni (con la partecipazione della Provincia di Roma e della Regione Lazio) affinché, nel rispetto dell’iter stabilito dalla stessa Legge, potesse

esprimere, a sua volta, la propria valutazione di merito (e di legittimità) per giungere, in una fase (obbligatoriamente) successiva, al vaglio della predetta Bicamerale.

Che si sia trattato di una svista o disattenzione, giustappunto “tecnica”, favorita dalle fatiche dell’insediamento o che si intendesse agevolare la velocizzazione delle procedure non è dato sapere: quel che invece sanno tutti è la determinazione, così facendo, di un vizio, ritenuto grave, di procedura, così come rilevato dal Vice Presidente della Bicamerale, on. Franco, che rischia di provocare la nullità o, meglio, l’irricevibilità (da parte della Commissione) dell’intero “schema” di Decreto.

Ma, certamente, il dato più inquietante si riscontra nella repentina comparsa, nella versione del Decreto licenziata dal Governo, di una norma – peraltro, assai complessa e ricca di significati – che riguarda **specificamente** la polizia locale di Roma e della quale, quantomeno, fino al 21 novembre, non si era avuta la benché minima traccia o “annunciazione”, visto che l’impegno profuso nel “salvare” il Decreto dalla scadenza dei termini avrebbe dovuto concernere solo il “*trasferimento delle risorse umane e finanziarie necessarie all’esercizio*” dei compiti in materia di turismo, beni culturali, mobilità, ecc., conferiti all’Ente Territoriale Roma Capitale.

Ora, se , dal punto di vista procedurale è altrettanto opinabile questo scaturire di una disposizione fin lì “secretata” (o, comunque, di difficile reperibilità sui siti più accreditati), fin al giorno prima della pubblicazione del testo ad approvazione già ottenuta, tale norma esula dalle materie rientranti nella sfera di competenza del Decreto Legislativo – che ha natura prettamente (e rigorosamente) **applicativa ed esecutiva** dei dettami della legge-delega (la Norma-Madre) – essendo fin troppo banale constatare l’assenza delle polizia locale o, ancora più latamente, della sicurezza, tanto nel testo dell’art. 24, L. 42/2009, che in quello del (primo) Decreto n.156/2010.

Anche in questo caso, i Tecnici sono stati piuttosto distratti? Eppure , la fisionomia di un simile Corpo Estraneo era (ed è) talmente vistosa da non lasciare molto spazio alla fantasia o alle divagazioni interpretative, essendo sufficiente verificare se la polizia locale comparisse, o meno, nel testo della legge delega e regolarsi di conseguenza.

2) L'art. 11 del (secondo) Decreto e l'“impronta” della Saia – Barbolini

Per chiarezza di esposizione (e di significati) è opportuno riportare integralmente la disposizione in oggetto (intitolata, come apparentemente generica e innocua, “Organizzazione e personale”): “1. *Roma capitale disciplina con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità. Con appositi regolamenti provvede a disciplinare l'ordinamento del personale appartenente alla polizia locale e ad organizzare i relativi uffici sulla base delle norme di indirizzo recate dalla legislazione nazionale ai sensi di quanto previsto dall'art. 118, terzo comma, della Costituzione.*

A prescindere dalla prima parte del comma 1), che riporta le consuete etichette “principiali” (economicità, responsabilità, professionalità, ecc.) si osserva, innanzitutto, che la seconda proposizione ivi contenuta è separata dalla prima soltanto da un punto, ovvero non è inserita in un apposito comma, con l'intento, evidentemente di rendere ancor più stretto il legame logico (e semantico) fra la potestà regolamentare inerente l'organizzazione degli uffici e lo “specifico” della polizia locale.

Questo “accorgimento” non è certo privo di significato: richiamando una potestà già sancita dal T.U.E.L. (D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165) gli estensori dell'art. 11 mirano a ricomprendere quello che definiranno successivamente come “*ordinamento del personale della polizia locale*” in una normalissima attività organizzativa comune a tutti gli uffici e servizi degli EE.LL. (la creazione delle UU.OO., delle Aree, ecc.) saltando o, meglio, aggirando la specialità di una P.L. governata da una Legislazione statale (la L. 65/86) e dalle norme emanate dalla Regione (L.R. Lazio 1/2005).

Naturalmente, un tale riduzionismo di ruoli e status istituzionali alla stregua di tutti gli uffici e servizi dell'amministrazione comunale è solo il prologo a quanto viene, poi disposto nella seconda proposizione nei confronti della quale è necessario rilevare che:

- a) a parte l'uso della locuzione “*ordinamento del personale appartenente alla polizia locale*” che è uno scimmiettamento del titolo della Legge Quadro n. 65/86

(“Ordinamento della Polizia Municipale”), malamente camuffato dall’avervi inserito le parole “*personale appartenente a*”, al fine di accentuare più il carattere impiegatizio/amministrativo che quello “ordinamentale” vero e proprio, il primo “balzo in avanti” dell’art. 11 si evidenzia nella previsione di “*appositi regolamenti*” da varare alla bisogna;

- b) considerato che, nella prima proposizione si parla genericamente di “propri regolamenti”, circa la disciplina degli altri uffici e servizi comunali, l’aver adottato l’aggettivo “appositi” rimanda chiaramente all’allargamento della potestà regolamentare di Roma capitale alla “specialità” della P.L. in concorrenza o, addirittura, con supremazia rispetto alla vigente legislazione ordinaria e regionale;
- c) la disciplina dell’ordinamento del personale di P.L. e l’organizzazione dei suoi uffici è, infatti, da attuarsi “sulla base delle norme di indirizzo” recate dalla legislazione nazionale (senza quella Regionale!) che non è, chiaramente, la L.65/86 – assolutamente non rientrante nella definizione e nella categoria giuridica di quelle “norme” – fermo restando che tali medesime norme, **semplicemente non esistono**, almeno al momento attuale;
- d) la “legislazione nazionale” (quale), che è termine, fra l’altro, tecnicamente improprio, dovendosi semmai parlare di “ordinaria” o “primaria”, viene identificata (esclusivamente e specificamente) in quelle disposizioni concernenti le “*forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie*”, dell’immigrazione e della polizia amministrativa locale, di cui alla lettera b) e h) dell’art.117, secondo comma, Cost., così come richiamato dall’art.118, terzo comma, al quale fa riferimento, con enfaticata solennità, l’art. 11 del Decreto;
- e) da questa concatenazione di rimandi e rinvii da un articolo all’altro della Costituzione emerge, senza troppi sottintesi, che, almeno per Roma Capitale, il Decreto ha prodotto **l’abrogazione implicita, ovvero di fatto**, della L. 65/86 affidando, d’ora in avanti, l’intera materia della polizia locale a futuribili (e, come tali, ipotetiche) “forme” di intese dirette tra Stato e amministrazione capitolina – lasciando la Regione fuori dalla

porta! – ed a regolamenti comunali dotati di rango para-legislativo rispetto a quelle medesime intese;

- f) in buona sostanza , quindi, al sistema della previgente Legge Quadro che dettava principi generali lasciando, poi, ampi spazi normativi alle Regioni, il meccanismo introdotto dall’art. 11 del Decreto **sostituisce**, a quel tipo di legge, delle norme di coordinamento (cioè, **di Indirizzo**) imposte dallo Stato e recepite pedissequamente dall’Ente Territoriale senza l’intermediazione (e l’autonomia) delle leggi regionali che, a loro volta, sono sostituite da regolamenti del suddetto Ente che, così, si impossessa della facoltà di emanare quelli che, fin’ora, erano i Regolamenti Regionali previsti, ad esempio dalla L.R. 1/2005.

Questo gioco di bussolotti – che qualcuno potrebbe definire come un vero e proprio golpe istituzionale (e costituzionale!) – è fin troppo omologo ai vari Disegni e proposte che si replicano, da oltre dieci anni, nel corso delle ultime tre Legislature, da escludere che si tratti di mera casualità.

Viceversa, sembrerebbe doversi ritenere che il Fungo spuntato in seno al Decreto di Roma Capitale rappresenti un ennesimo tentativo e, a suo modo, una scorciatoia per ottenere, piuttosto subdolamente, quello che, con molta evidenza, la folta schiera dei Saia, dei Barbolini, delle Incostanti e di tutti i loro sodali non riesce a realizzare per le vie e con le procedure dei normali iter parlamentari.

D’altronde, se si considera che la legge su Roma Capitale era stata munita di precise scadenze temporali e della prospettiva di una certa, quanto rapida approvazione dei suoi decreti attuativi – al riparo, perciò da dibattiti, interventi e modificazioni radicali in sede parlamentare – l’occasione per inserirvi un “concentrato” delle pseudoriforme della polizia locale, rimaste impastoiate alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, era troppo ghiotta perchè i committenti (l’ANCI) ed i commissionari (Saia & c.) di quei disegni se la lasciassero sfuggire.

Con le dovute proporzioni, si è trattato dell’identico sistema adottato, per decenni, con la vecchia Legge Finanziaria (ora, di Stabilità) la cui inderogabile approvazione a data fissa offriva (ed ha abbondantemente offerto) la possibilità di inserirvi le norme più disparate (e,

prevalentemente, ad personam) con la granitica certezza della loro approvazione pressoché automatica e garantita da una inattaccabile “corsia preferenziale”.

3) La mistica del Terzo Comma dell’art. 118 della Costituzione e la truffa nascosta dietro le Norme di Coordinamento e di Indirizzo

Il pomposo richiamo al terzo comma dell’art. 118 Cost., lungi dall’essere un orpello formale rappresenta, in realtà, il cardine sul quale ruota tutto l’impianto delle manovre e dei maneggi escogitati dall’ANCI, UPI, e annessi, a partire dal 1999/2000, per *trasferire* le strutture della polizia locale alle dirette dipendenze dello Stato impersonato da Prefetti, Questori ed organi, civili e militari, delle Polizie statali.

Invero, questo dato – ripetuto e replicato fin quasi al parossismo (il sen. Barbolini arrivò, addirittura, *ad intitolarvi* una delle versioni del suo DdL. “Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 118, terzo comma, della Costituzione in materia di ordine pubblico, sicurezza e funzioni di polizia locale”) – non è stato mai seriamente approfondito e, forse, neanche ben focalizzato nei suoi esatti significati, dalla pur fitta schiera dei commentatori (giuristi, sindacalisti, ecc.), sia critici che apologeti di quei progetti. E ciò, malgrado l’assiduità del ritrovarvi costantemente citato l’art. 118, 3° c., **al primo articolo di tutte le proposte succedutesi fino ai nostri giorni**, qualcosa avrebbe potuto e dovuto suggerire circa le reali finalità perseguite dai promotori di tali iniziative...!

Ma, al dunque, perchè tanta insistenza (e persistenza) nell’elevare a Principio Fondante (al primo, supremo articolo!) una disposizione, seppur costituzionale, ma, tutto sommato, marginale rispetto al nucleo essenziale delle questioni istituzionali specifiche della polizia locale, visto che l’art. 118, 3°c., si occupa soltanto dei rapporti tra Stato e Regioni e del coordinamento di questi a livelli che non interessano lo stato giuridico ed economico del personale, le funzioni di p.g. e p.s., le tematiche dell’armamento, ecc., già ampiamente disciplinati dalla L.65/86 e dalle rispettive norme regionali?

La risposta più esplicita (ma non meno inquietante) a tali domande era, in verità, fornita dalle relazioni introduttive (evidentemente, mai lette o comprese), più o meno uniformi, dei DdL.

Barbolini e Incostante, riprodotti in tre legislature consecutive, nelle quali si individuano i quattro principi costituzionali da porre alla base della riforma: a) competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica (bella scoperta!); b) competenza legislativa delle regioni in materia di polizia amministrativa (idem!); c) previsione di una **legge statale di coordinamento** (attenzione!) **tra le due precedenti materie**; d) disciplina statale delle funzioni essenziali dei comuni in cui è ricompresa la funzione di polizia locale.

Ovviamente, il punto più rilevante è quello c) che, infatti, viene riconnesso all'art. 118, terzo comma, della Costituzione. Con questo, che si iscrive all'interno di un sistema che vede totalmente egemone lo Stato nella titolarità delle funzioni di polizia, **si aggiunge** il dilagare della sua potestà alle attività delle polizie locali attraverso l'espedito di un *coordinamento* tra la competenza statale in tema di ordine e sicurezza pubblica e la funzione di polizia amministrativa delle regioni ex art. 117, secondo comma, lettera h).

Naturalmente, autosmascherandosi da soli, i progetti ANCI-Barbolini-Incostante non accennano neppure ad una legislazione, propria e specifica, dei corpi e servizi della polizia locale: in definitiva, perciò, le disposizioni ordinamentali già della L.65/86 vengono letteralmente inglobate o, meglio, fagocitate dalla legge di coordinamento!

L'ultimo sigillo a siffatta operazione è, poi, nel qualificare con il titolo di "**Norme di Indirizzo**" i rispettivi testi di "riforma", giacché è notorio che, con tale locuzione, si intendono (in diritto pubblico ed in diritto amministrativo) quell'insieme di disposizioni con le quali lo Stato *controlla, limita e sopprime* le potestà regionali in termini di autonomia legislativa, nonché organizzativa, gestionale, ecc., per determinate funzioni.

Tuttavia, è proprio qui che si verifica l'"impiccio" i cui effetti si perpetueranno fino all'exploit del Decreto di Roma Capitale.

Infatti, dopo aver tessuto la trama del coordinamento (siglato dall'avvento delle "politiche integrate per la sicurezza" ove **integrazione** deve intendersi "subordinazione"), i geni dell'ANCI si accorgono che il Terzo Comma dell'art. 118 Cost. parla unicamente di Stato e Regioni come attori del coordinamento stesso.

Ma la Regione, per le note vicende della devoluzione e della controriforma in chiave statalista, del Titolo V della Costituzione e dell'art. 117, non può organizzare e possedere Corpi propri di

polizia locale, mentre l'esigenza che muove l'intera impalcatura delle Norme di Indirizzo è la manipolabilità delle strutture comunali e provinciali (ovvero, di altri enti minori) **in funzione ausiliaria** delle Polizie statali (portatori d'acqua privi di poteri autonomi) **scaricandone i costi sugli EE.LL.**

Qual'è, allora, la Grande Invenzione dei riformisti? Semplicemente la **finzione** che il Terzo Comma dell'art. 118 comprenda anche **Comuni, Province e Città metropolitane** o, in forma più asettica, “gli enti locali”, tant'è che in tutte le versioni dei DdL e delle proposte di legge provenienti dalle stesse matrici, campeggiano, al solito art. 1, gli affiancamenti di codesti Enti alla Regione di codesti Enti alla Regione acquisendo il medesimo ruolo di potenziali soggettività del coordinamento con lo Stato.

Questa pantomima dura vari anni, fin quando qualcuno si accorge della **violazione del dettato costituzionale** – cioè, dello stesso, reclamizzatissimo, Terzo Comma dell'art. 118 – e porta, così, allo scoperto il tentativo di estromettere la Regione dal ruolo che, malgrado la massa di attacchi rivolti contro di essa dai “controdevoluzionari” – non è mistero per nessuno, il progetto di sminuire, mortificare ed azzerare le potestà regionali perché turbative dell'egemonia centralista! – continua a restare l'unica interlocutrice del suddetto coordinamento.

A titolo di inciso e di verità storica, occorre ricordare che la denuncia di illegittimità costituzionale (fortunatamente, ancora virtuale) dei D.d.L. Barbolini, Saia, Incostante, ecc., è venuta esclusivamente dall'O.S.Po.L. che, a più riprese, ha inviato altrettanti pareri pro veritate alla Presidenza delle Commissioni Affari Costituzionali svelando la gravità dei programmi di alterare il testo dell'art. 118 Cost. con una normale legislazione ordinaria, per di più “di indirizzo”, saltando a piè pari le procedure obbligatorie stabilite dall'art. 138 Cost. per ogni, pur minimo, cambiamento della Carta.

Alla fine, evidentemente, tali iniziative hanno prodotto il loro (naturale) effetto, come testimoniato dalla **cancellazione** di “altro che non sia la Regione” dalla più recente versione del Testo Unificato Saia –Barbolini e, in particolare, dell'art. 1 di questo.

4) Le “ulteriori funzioni conferite a Roma Capitale” come ultimo tentativo di violazione della norma costituzionale (e di altro ancora).

La scomparsa dei Comuni, Province e Città Metropolitane dal Terzo Comma dell'art. 118 in salsa Barbolini e Saia, attesta l'assoluta infondatezza dei rilievi mossi dall'O.S.Po.L. e da taluni Autori (N. Coco: **“La Riforma della Polizia Locale”**, ed. La Sapienza, Roma, 2007, pagg. 122 ss.) avverso l'illegittimità dell'“aggiustamento” della norma costituzionale alle istanze dei “coordinamentatori”.

Ma la “correzione” effettuata sugli originari testi del famoso art. 1 dei vari DdL., deve aver sortito – almeno in via presuntiva – anche conseguenze più vaste sulla procedibilità e sulla stessa utilità di quei progetti che, privati forzatamente del loro cardine, non hanno trovato più il sostegno e le sollecitazioni dei committenti, tanto da arenarsi nelle sacche delle riunioni di commissione, malgrado del Testo Unificato e della concordia bipartita PDL/PD così raggiunta, se ne preannunciava l'imminente approvazione Senato-Camera.

Ciò spiegherebbe, da una parte, l'eclisse del suddetto Testo e la succedanea manovra di “puntare” su altre sedi legislative soprattutto se, per i motivi suesposti, queste assicurassero una sorta di blitz ad esito certo per il varo del Principio Fondante rappresentato dall'estensione alla Città Metropolitana (o al suo facsimile dell'Ente Territoriale Roma Capitale) del disposto dell'ormai arcinoto Terzo Comma.

Il tutto, ovviamente, con la partecipazione, ovvero la complicità, tanto dell'amministrazione capitolina, quanto dei pubblici poteri che hanno redatto il testo (secretatissimo) del secondo Decreto, ritenendo di poter usufruire degli spazi (“aperti”) offerti dall'inciso delle “ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla Regione Lazio ai sensi dell'art. 118 della Costituzione”, come previsto dalla Legge Madre, ovvero l'art.24, L. 42/2009.

Infatti, soltanto un simile espediente avrebbe consentito di superare l'impasse dell'assenza della materia di polizia locale dall'elenco, ovviamente tassativo e non ampliabile, delle tipologie di conferimenti fissate dal citato art.24, poiché, essendo estremamente generica la nozione di funzioni “ulteriori”, bene poteva ivi inserirsi tutto ciò (o quasi!) che non fosse già contenuto nell'elenco principale (e letterale).

Sfortunatamente, però, per gli ideatori di così avventate soluzioni, **la lettera g)** delle funzioni amministrative conferite a Roma Capitale si premunisce di specificare che quelle “ulteriori”

sono attribuite ai sensi del **Secondo Comma** dell'art. 118 – che, peraltro, menziona Comuni, Province e Città Metropolitane come “titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze” – ma non del famigerato **Terzo Comma** del medesimo art. 118, che (ahimè per loro) resta ferreamente ristretto alla coppia Stato-Regione.

Ed onde prevenire qualsivoglia, più o meno disperato, sforzo interpretativo e strumentale diretto a sanare il “bisticcio” con il sostenere che, tutto sommato, l'ordinamento della polizia locale potrebbe farsi latamente rientrare nel generico alveo delle (altrettanto generiche) “*funzioni amministrative*” enunciate al secondo comma dell'art. 118 e veicolabili, così, nel Decreto tramite la nozione di cui alla lettera g) dell'art. 24, L. 42/2009, sarebbe sufficiente osservare che il Terzo Comma disciplina **materie speciali** (ed appositamente identificate), mentre il Secondo si riferisce, giustappunto a **funzioni generali** con l'effetto di assoluta prevalenza delle prime su quest'ultime.

Non di meno, è lo stesso art. 11 del Decreto ad incapsularsi nelle problematiche della incostituzionalità, facendo riferimento, unico ed esplicito, ad un Terzo Comma dell'art.118 che lascia ben poco spazio ad interpretazioni avventuristiche oltreché truffaldine.

E, d'altra parte, non potrebbe essere diversamente giacché, se il fine ultimo dell'intera operazione era quello di forzare (e violare) il dettato della norma costituzionale conseguendo il risultato ormai precluso a Saia e Barbolini, il riferimento al Terzo Comma rappresentava il movente stesso (e non surrogabile) dell'inserire una disposizione concernente la polizia locale.

Ma, procedendo in tal senso, il Decreto non soltanto è viziato da illegittimità costituzionale ma evidenzia una gravissima violazione della legge delega – che torna a manifestare la più completa estraneità della materia “innestata” dall'art. 11 nell'elenco delle funzioni di cui all'art. 24 cit. – a danno dell'intero provvedimento che, se non “purgato” di queste parti, determina la sua improcedibilità anche (e soprattutto) da questi profili.

E deve aggiungersi un ennesimo vizio, ad esaurire il prospetto delle nequizie fin qui ravvisate, ossia il già accennato rimando a “norme di indirizzo” recate dalla legislazione “nazionale”. Ribadito, infatti, che esse **non esistono**, due sono le eventualità (entrambi incongrue): o il Decreto pretende di anticipare il Testo Unificato (“Norme di indirizzo in materia di polizia

locale”), **fondandosi esso stesso ed attualmente** su evento **futuro ed incerto** (l’approvazione della Saia-Barbolini) che, tra l’altro, difficilmente si verificherà in tempi brevi e, comunque, capovolgendo l’ordine (anche temporale) delle cose con un Figlio (il Decreto) che nasce prima della Madre (la suddetta Legge di indirizzo).

Oppure, il medesimo Decreto allude (e ci si basa sopra!) ad altre disposizioni di legge già esistenti (l’unica è la L. 65/86) che non sono normative di coordinamento, né tampoco di indirizzo e, per di più, si riconnettono alla legislazione regionale che, però, il Decreto ignora del tutto incorrendo, ancora una volta, in una omissione equivalente ad illegittimità...veramente “ulteriore”!

CANTACHIARO 34