



# LA POLIZIA LOCALE IN EUROPA

*Analisi e comparazione*

---

Ottobre 2011

## LA POLIZIA LOCALE IN EUROPA

---

Il volume è stato realizzato con il coordinamento scientifico della Fondazione Filippo Caracciolo e grazie alla preziosa collaborazione del Dr. Sergio Bedessi e del Dr. Donatello Ghezzi.

## Analisi e comparazione

### 1. Introduzione

La ricerca nasce dall'interesse a comparare i diversi modelli di Polizia Locale in Europa, non ultimo per evidenziare carenze e punti di forza del modello italiano, anche in prospettiva di riforma.

L'aspetto più problematico che l'indagine ha dovuto affrontare è costituito dalla grande varietà di modelli organizzativi ed ordinamentali che caratterizza l'esercizio delle funzioni di polizia in Europa. Se, per un verso, tale varietà rappresenta l'oggetto principale della ricerca, per altro verso, ne costituisce anche il principale ostacolo, poiché complica notevolmente la comparazione dei dati forniti dai Comandi intervistati. Infatti, tante e tali sono le differenze tra le diverse realtà europee che il confronto del nudo dato statistico diventa spesso sterile e fuorviante.

I dati sono stati raccolti attraverso un apposito questionario semi-strutturato "sull'organizzazione delle forze di Polizia Locale in Europa" composto da dodici domande, per lo più "chiuse" per evitare errori interpretativi tanto nella lettura del quesito quanto nella comprensione della risposta attesa. È peraltro evidente che la definizione preventiva della griglia di risposte, se da un lato sacrifica la completezza e la peculiarità dell'informazione fornita, dall'altro lato, facilita molto la loro analisi e comparazione.

I questionari sono stati somministrati a diverse Autorità ed Enti in grado di fornire le notizie richieste. In particolare si ringraziano per la collaborazione le seguenti Autorità:

<b>Finlandia</b>	Helsinki Police Department
<b>Regno Unito</b>	Basinstoke and Deane Borough Council / Hampshire Country Council
<b>Austria</b>	Bundespolizeidirektion Wien
<b>Estonia</b>	Tallinn Municipal Police Department
<b>Francia</b>	Prefecture de Police - Paris
<b>Germania</b>	Stab des Polizeipräsidenten - Berlin
<b>Grecia</b>	Municipal Police of Piraeus
<b>Irlanda</b>	An Garda Siochana
<b>Malta</b>	Malta Police Force
<b>Polonia</b>	Municipal Guard of Warsaw
<b>Spagna</b>	Policía Municipal di Madrid
<b>Svezia</b>	Stockholm County Police
<b>Cipro</b>	Traffic Department Cyprus Police
<b>Lussemburgo</b>	Gendarmerie Grand-ducale del Lussemburgo
<b>Lettonia</b>	Riga City Council
<b>Slovenia</b>	Traffic Warden department, City Ljubljana, City Administration
<b>Danimarca</b>	Københavns Politi - Politigarden

Le notizie fornite attraverso il questionario, con tutti i necessari distinguo e le opportune analisi, sono esposti in modo volutamente sintetico e graficamente intuitivo nelle pagine che seguono; senza pretese di esaustività o di originalità, ma al solo scopo di offrire elementi di discussione e confronto, anche critico. Con l'intento di favorire la lettura del testo, si riportano in corsivo le domande del suddetto questionario.

## 2. Organizzazione territoriale, competenze, poteri e risorse umane delle Polizie Locali d'Europa

### *A) A livello territoriale, la Polizia Locale in quale struttura dell'amministrazione pubblica è inserita ?*

Le risposte fornite a questo primo quesito – invero del tutto introduttivo – evidenziano da subito come l'espressione “polizia locale” si presti ad indicare situazioni ed organizzazioni molto diverse tra loro.

In Italia, la locuzione “polizia locale” indica un organo di polizia che dipende da un ente locale, ossia dal Comune o dalla Provincia. Quindi nell'accezione fatta propria dal nostro ordinamento l'aggettivo “locale” si riferisce all'amministrazione pubblica di appartenenza. Tuttavia, il medesimo attributo è altresì riferibile all'ambito di operatività sul territorio dell'organo di polizia, a prescindere dall'amministrazione pubblica di appartenenza, in ipotesi anche statale. In questo senso, le Stazioni dei Carabinieri potrebbero essere definite polizia locale, non così invece i gruppi specialistici come i Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell'Arma dei Carabinieri (NAS) ovvero il Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza della Polizia di Stato (NOCS).

È con ogni probabilità a questa seconda accezione che fa riferimento l'autorità finlandese quando afferma che in Finlandia ci sono 24 dipartimenti di Polizia Locale sotto la supervisione del Ministero dell'Interno. Nello stesso senso, anche il Regno Unito sposa evidentemente una concezione di polizia locale legata al territorio e non all'amministrazione di appartenenza nel momento in cui riferisce che nello Stato sono presenti 50 forze di polizia locali e non una nazionale. Non è infatti immaginabile che lo Stato non eserciti funzioni di polizia ancorché attraverso strutture (territorialmente) locali.

Ad ogni modo, la diversità di significato attribuita dagli intervistati all'aggettivo “locale” ha ragioni strutturali e si lega all'organizzazione dello Stato: centralistico, piuttosto che regionale o federale.

In Italia, Stato centralistico, la funzione di polizia è storicamente esercitata dallo Stato ancorché con presidi locali dei propri apparati. Sulla spinta di alcuni principi della nostra Costituzione, a questa impostazione si è però con il tempo affiancata, senza tuttavia sostituire il sistema precedente, l'attribuzione di funzioni (minori, ma crescenti) di polizia alle autonomie locali.

Si è così venuto a profilare il rischio di sovrapposizioni e repliche di competenze assolutamente disfunzionali ed antieconomiche. A tutto ciò va peraltro aggiunta la presenza di forze di polizia statali specialistiche: Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato, Polizia Penitenziaria.

Va poi detto che, come è comprensibile, le dimensioni dello Stato incidono in modo evidente sull'esigenza di moltiplicare le categorie a cui attribuire differenti funzioni di polizia. Ecco che per Stati di estensione territoriale contenuta come Malta e Cipro è apparsa loro sufficiente la presenza di un'unica Polizia Nazionale.

## Analisi e comparazione

A livello territoriale, la Polizia Locale in quale struttura dell'amministrazione pubblica è inserita?				
		Amm.ne Comunale	Amm.ne Regionale	Osservazioni
1	<b>Finlandia</b>			In Finlandia ci sono 24 dipartimenti di Polizia Locale sotto la supervisione del Ministero dell'Interno.
2	<b>Regno Unito</b>			Nel Regno Unito sono presenti 50 corpi di Polizia Locale e non è presente, invece, una Polizia Statale. Il governo centrale e quelli locali partecipano al finanziamento dei Corpi di Polizia.
3	<b>Austria</b>		✓	
4	<b>Estonia</b>	✓		
5	<b>Francia</b>		✓	
6	<b>Germania</b>	✓		La Polizia Statale e quella Locale hanno un unico coordinamento.
7	<b>Grecia</b>	✓		
8	<b>Irlanda</b>			La funzione di polizia è esercitata a livello statale.
9	<b>Malta</b>			È solamente una forza di Polizia Statale.
10	<b>Polonia</b>	✓		
11	<b>Spagna</b>	✓		
12	<b>Svezia</b>			Sono previste 21 autorità indipendenti con un coordinamento a livello nazionale.
13	<b>Cipro</b>			In relazione alla limitata estensione territoriale, Cipro si avvale di un'unica autorità di Polizia Nazionale. A livello locale sono presenti delle guardie del traffico municipale con limitati poteri in materia di circolazione stradale.
14	<b>Lettonia</b>	✓		
15	<b>Slovenia</b>	✓		
16	<b>Danimarca</b>			È solamente una Polizia Statale.

## LA POLIZIA LOCALE IN EUROPA

### B) Quali competenze sono attribuite alla Polizia Locale ?

Il secondo quesito mirava a delineare le competenze concretamente attribuite alle Polizie Locali in Europa. È tuttavia evidente che le diverse accezioni di polizia locale emerse dalle risposte al quesito precedente condizionano significativamente anche le competenze alla stessa attribuite. A volte la Polizia Locale non è nemmeno contemplata e occorre dunque riferirsi alle competenze della Polizia dello Stato. Altre volte la Polizia Locale è intesa come una struttura che svolge funzioni molto simili agli ausiliari del traffico in Italia.

Ad ogni modo, nella tabella che segue sono state riassunte le risposte fornite dai referenti dei diversi Stati. Si noti come quasi tutte le Polizie Locali hanno competenze in materia di polizia stradale ed ordine pubblico. Spesso la competenza interessa anche la funzione di polizia criminale ossia il contrasto dei fatti costituenti reato, in Italia più comunemente definita polizia giudiziaria. Assai più rara l'attribuzione della competenza in materia di polizia commerciale, edilizia, venatoria e dell'immigrazione. È verosimile che la specificità delle materie in questione abbia fatto preferire l'assegnazione della stessa a corpi o enti specialistici.

Le competenze delle Polizie Locali in Europa										
		Polizia criminale	Polizia stradale	Polizia commerciale	Polizia edilizia	Polizia ittica e venatoria	Polizia della immigrazione	Ordine pubblico	Sicurezza urbana	Altre competenze segnalate
1	<b>Finlandia</b>	✓	✓					✓	✓	
2	<b>Regno Unito</b>	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	La Polizia Locale è l'unica polizia sul territorio ed ha una competenza generale. A volte gli illeciti stradali di minor importanza sono di competenza di apposite guardie.
3	<b>Austria</b>	✓	✓					✓	✓	
4	<b>Estonia</b>				✓			✓		Vigilanza scolastica (controllo sui divieti di fumare), controllo soste, controllo sugli animali, tutela della proprietà.
5	<b>Francia</b>	✓	✓					✓		
6	<b>Grecia</b>	✓	✓	✓	✓				✓	Legislazione ambientale, pulizia e decoro urbano, divieti di fumare, protezione incendi, leggi sul turismo, vigilanza sul commercio di prodotti per la salute.
7	<b>Irlanda</b>	✓	✓					✓		Attività antidroga, servizi sociali.
8	<b>Malta</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
9	<b>Polonia</b>		✓					✓		Soccorso pubblico, servizio scorte delle cariche pubbliche, contrasto dell'abuso di alcool, informazione pubblica sui pericoli, prevenzione.
10	<b>Spagna</b>		✓	✓	✓	✓		✓	✓	
11	<b>Cipro</b>		✓						✓	Cipro non ha una Polizia Locale; il riferimento è agli omologhi degli ausiliari del traffico italiani.
12	<b>Lettonia</b>		✓	✓		✓	✓	✓	✓	
13	<b>Slovenia</b>		✓					✓	✓	
14	<b>Danimarca</b>	✓	✓					✓		

## Analisi e comparazione

### *C) Il livello locale dell'amministrazione incide, in termini limitativi, sull'ambito della competenza ?*

Il terzo quesito mirava a cogliere se in virtù della connotazione "locale" dell'organizzazione di polizia in esame la stessa scontasse limitazioni di competenza. Il modello di riferimento era ovviamente quello italiano, in cui la Polizia Locale, incardinata nella struttura di Comuni e Province, sconta una limitazione territoriale della competenza, ma non una limitazione per materia, quantomeno in relazione alla forze di Polizia dello Stato.

In realtà, tale impostazione di fondo mal si concilia con organizzazioni di polizia come quella Finlandese o del Regno Unito che, pur avendo un riferimento territoriale, fanno capo all'amministrazione statale.

È infatti evidente che queste strutture di polizia devono giocoforza operare senza limitazioni di competenza, salvo eventuali attribuzioni per materia a corpi o strutture specialistiche. Piuttosto scontate, quindi, le risposte negative di Finlandia, Regno Unito, Svezia e Cipro, atteso che dispongono di una sola forza di Polizia Statale a competenza generale.

Il livello locale dell'amministrazione incide, in termini limitativi, sull'ambito della competenza?		
1	<b>Finlandia</b>	No
2	<b>Regno Unito</b>	No
3	<b>Estonia</b>	La Polizia Locale opera in base alla legge locale e a quella nazionale.
4	<b>Francia</b>	Sì
5	<b>Germania</b>	Sì
6	<b>Grecia</b>	Sì
7	<b>Spagna</b>	No
8	<b>Svezia</b>	No
9	<b>Cipro</b>	No
10	<b>Lettonia</b>	Non ci sono limitazioni a livello legislativo, ma a livello politico
11	<b>Slovenia</b>	Sì

## LA POLIZIA LOCALE IN EUROPA

### ***D) Gli operatori della Polizia Locale possono procedere all'arresto o al fermo dell'indagato ?***

Un importante banco di prova per testare i poteri realmente conferiti alle Polizie Locali è certamente rappresentato dalla possibilità di adottare misure limitative della libertà personale. La libertà personale rappresenta infatti un bene giuridico di prioritaria importanza la cui limitazione è ritenuta una soluzione estrema in tutti gli ordinamenti occidentali.

Ebbene, le Polizie Locali d'Europa ne escono piuttosto rivalutate; solo in Estonia, Polonia e Cipro, infatti, le PL sono sprovviste dei poteri necessari per procedere all'arresto o al fermo dell'indagato.

Per quanto attiene al fatto che la Polizia Locale di Cipro non può procedere alla limitazione della libertà personale dell'indagato, va precisato che non ci si riferisce all'unica polizia presente sull'isola, bensì alle guardie municipali del traffico, soggetti sostanzialmente assimilabili agli ausiliari del traffico italiani, sprovvisti, anche in Italia, di poteri limitativi della libertà personale.

Con riferimento alla risposta negativa della Polonia, va invece osservato che essa è dovuta ad un diverso significato attribuito al termine "arresto", atteso che l'autorità polacca si è affrettata a chiarire che la Polizia Locale può procedere alla "cattura" dell'indagato, ancorché debba poi consegnarlo alla Polizia dello Stato.

<b>Gli operatori della Polizia Locale possono procedere all'arresto o al fermo dell'indagato?</b>		
1	<b>Finlandia</b>	Sì
2	<b>Regno Unito</b>	Sì
3	<b>Austria</b>	Sì, ma solamente il personale dirigente
4	<b>Estonia</b>	No
5	<b>Francia</b>	Sì
6	<b>Germania</b>	Sì
7	<b>Grecia</b>	Sì
8	<b>Irlanda</b>	Sì
9	<b>Malta</b>	Sì
10	<b>Polonia</b>	No
11	<b>Spagna</b>	Sì
12	<b>Svezia</b>	Sì
13	<b>Cipro</b>	No
14	<b>Lettonia</b>	Sì
15	<b>Slovenia</b>	Sì, ma con alcune limitazioni
16	<b>Danimarca</b>	Sì

## Analisi e comparazione

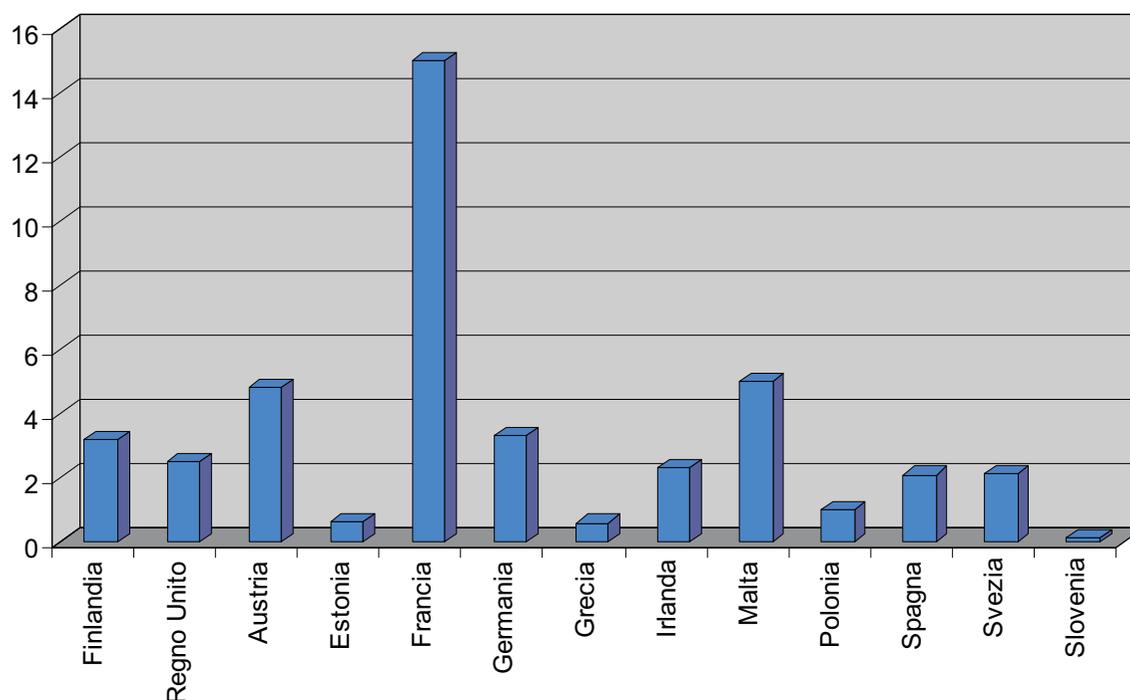
### ***E) Quanti operatori di Polizia Locale sono presenti in organico ogni 1000 abitanti ?***

Il quesito mira a misurare la consistenza degli organici delle Polizie Locali in Europa, ancorché non tenga conto delle realtà in cui si registra la presenza di un'unica forza di Polizia dello Stato.

A fronte di una media italiana di 1,2 agenti ogni 1000 abitanti, la maggior parte degli Stati fa registrare un numero di operatori di Polizia Locale ogni 1000 abitanti compreso tra 2 e 4 unità. Spicca il dato piuttosto anomalo della Francia che dichiara la presenza di ben 15 agenti ogni 1000 abitanti. Sempre in positivo meritano di essere segnalati l'Austria con 4,81 operatori ogni 1000 abitanti e Malta con 5.

Al contrario, si evidenziano per il basso numero di operatori l'Estonia, la Grecia e la Slovenia, rispettivamente con 0,63, 0,6 ed infine 0,13 agenti di Polizia Locale ogni 1000 abitanti.

**Grafico 1: operatori di Polizia ogni 1000 abitanti**



### ***F) È previsto un minimo di popolazione residente per la costituzione di un comando di Polizia Locale?***

In nessuno degli Stati partecipanti all'indagine l'ordinamento prevede soglie minime di popolazione residente in una determinata zona per la costituzione di un Comando di Polizia Locale. È possibile tuttavia che esistano delle soglie minime per la costituzione dei Comuni.

### 3. Armamento e veicoli in dotazione alle Polizie Locali d'Europa

Dopo aver indagato l'organizzazione, le competenze e le risorse umane delle Polizie Locali europee, la ricerca ha inteso raccogliere i dati più significativi in materia di dotazioni. In questo senso, si è chiesto di riferire quali fossero le armi in dotazione ai Corpi, quali e quanti i veicoli a disposizione. In entrambi i casi si è peraltro lasciata "aperta" la possibilità di indicare eventuali strumenti o veicoli non espressamente elencati nel questionario.

#### *A) Di quali armi è munito il personale della Polizia Locale ?*

Dalle risposte al quesito, sorprende innanzitutto constatare come tradizionalmente la Polizia del Regno Unito e quella irlandese non siano armate. In questi Stati, gli operatori di Polizia portano con sé l'arma solamente nei casi previamente autorizzati in cui il porto della pistola si renda davvero necessario. Va tuttavia precisato che vi sono speciali unità di supporto agli operatori di Polizia specificamente addestrate e munite di armi. Il personale delle Polizie Locali di Estonia e Grecia è del tutto sprovvisto di pistole, manette e manganello. Se la scelta appare in qualche misura comprensibile per quanto attiene la Polizia Locale dell'Estonia, atteso che la stessa non ha neppure la possibilità di procedere all'arresto dell'indagato e si occupa solamente di illeciti di carattere amministrativo; più difficile è conciliare l'assenza di armi con le importanti competenze, anche di polizia criminale, attribuite agli operatori della Polizia Locale greca. Una annotazione a parte pretende l'assenza di pistola, manette e manganello per quanto attiene la Polizia di Cipro. Non va infatti dimenticato che in questo caso il riferimento è agli addetti al traffico e ai parcheggi, non ad una vera e propria forza di Polizia. Benché dotata di pistole, la Polizia di Malta normalmente non opera armata. Particolarmente interessanti le segnalazioni relative ad ulteriori armi in dotazione. Si viene così a scoprire che le Polizie di Finlandia, Irlanda e Slovenia fanno uso di spray urticante al peperoncino, mentre in Austria e in Lettonia si utilizzano i cosiddetti dissuasori elettrici o storditori, conosciuti anche come "taser", dal nome della principale produttore.

Per l'ordinamento italiano gli strumenti in questione sono "armi comuni". Degli stessi è vietato il porto in quanto non rientranti nelle previsioni di cui agli artt. 2 della legge 18 aprile 1975 n. 110 e 42 del Testo Unico delle Leggi di pubblica sicurezza ( R.D. 18 giugno 1931, n. 773). La qualificazione giuridica di "arma comune" di tali oggetti è stata costantemente ribadita dalla Commissione Consultiva Centrale per il Controllo delle Armi, che ha più volte esaminato diversi prototipi degli strumenti in argomento, in relazione ai loro requisiti di funzionamento, riconoscendo che la loro destinazione naturale è l'offesa alla persona. Atteso che, come detto, dei c.d. "storditori" non è consentito il porto, ne è, conseguentemente, vietata l'importazione, ai sensi dell'art. 49 del Regolamento al citato Testo Unico (R.D. 6 maggio 1940 n. 635). In Italia l'impiego dei dissuasori elettrici non è al momento previsto neppure per le forze di Polizia dello Stato.

## Analisi e comparazione

ARMI IN DOTAZIONE					
		Pistole	Manette	Manganello	Altro
1	<b>Finlandia</b>	sì	sì	no	Spray al peperoncino
2	<b>Regno Unito</b>	no	sì	sì	
3	<b>Austria</b>	sì	sì	sì	Armi a distanza a scossa elettrica e dissuasori elettrici
4	<b>Estonia</b>	no	no	no	
5	<b>Francia</b>	sì	sì	sì	
6	<b>Germania</b>	sì	sì	sì	Lacrimogeni, giubbotti antiproiettile, idranti
7	<b>Grecia</b>	no	no	no	
8	<b>Irlanda</b>	no	sì	sì	Spray al peperoncino
9	<b>Malta</b>	sì	sì	sì	
10	<b>Polonia</b>	sì	sì	sì	
11	<b>Spagna</b>	sì	sì	sì	
12	<b>Cipro</b>	no	no	no	
13	<b>Lettonia</b>	sì	sì	sì	Dissuasori elettrici
14	<b>Slovenia</b>	sì	no	no	Spray al peperoncino
15	<b>Danimarca</b>	sì	sì	sì	

## LA POLIZIA LOCALE IN EUROPA

### B) Di quali veicoli è dotato il Comando ?

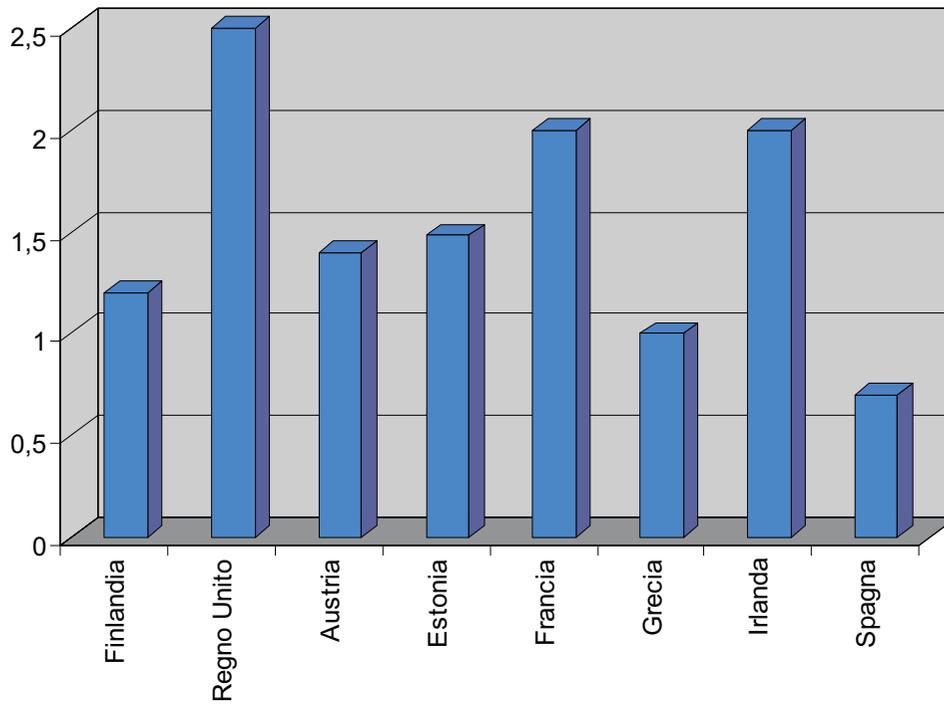
In tema di autoveicoli spicca su tutti il dato del Regno Unito con 2,5 autoveicoli ogni 10 agenti, diversamente, per quanto attiene i motoveicoli, il dato di gran lunga superiore a tutti gli altri è quello relativo all'Austria, dove la Polizia dispone di ben 4,5 moto ogni 10 agenti, ossia quasi una moto ogni 2 operatori. Più varie ed interessanti le indicazioni fornite dagli intervistati in relazione ad eventuali altri mezzi in dotazione alle locali Polizie. Diffuso il ricorso alla bicicletta di cui è munita la Polizia del Regno Unito e quelle di Francia, Irlanda e Slovenia. Unico il caso della Polizia Locale francese, il cui personale impiega anche i pattini a rotelle. Va poi segnalata la scelta di Spagna e Lettonia di dotare la propria Polizia Locale delle cosiddette bighe (segways), una sorta di monopattino intelligente in grado di partire, fermarsi, fare retromarcia, con semplici movimenti del corpo del passeggero-guidatore (leggeri piegamenti in avanti o indietro) e che effettua le curve grazie ad una manopola posta sul manubrio. È dotato di due ruote in linea ed il guidatore rimane in piedi appoggiato al manubrio. È alimentato ad energia elettrica per coniugare facilità di spostamento in città e rispetto dell'ambiente.

Sempre in tema di mezzi in dotazione non si può sottacere il fatto che la Polizia Locale tedesca si avvale di un elicottero, oltre a battelli fluviali – al pari di Finlandia e Lettonia – e ad autocarri blindati.

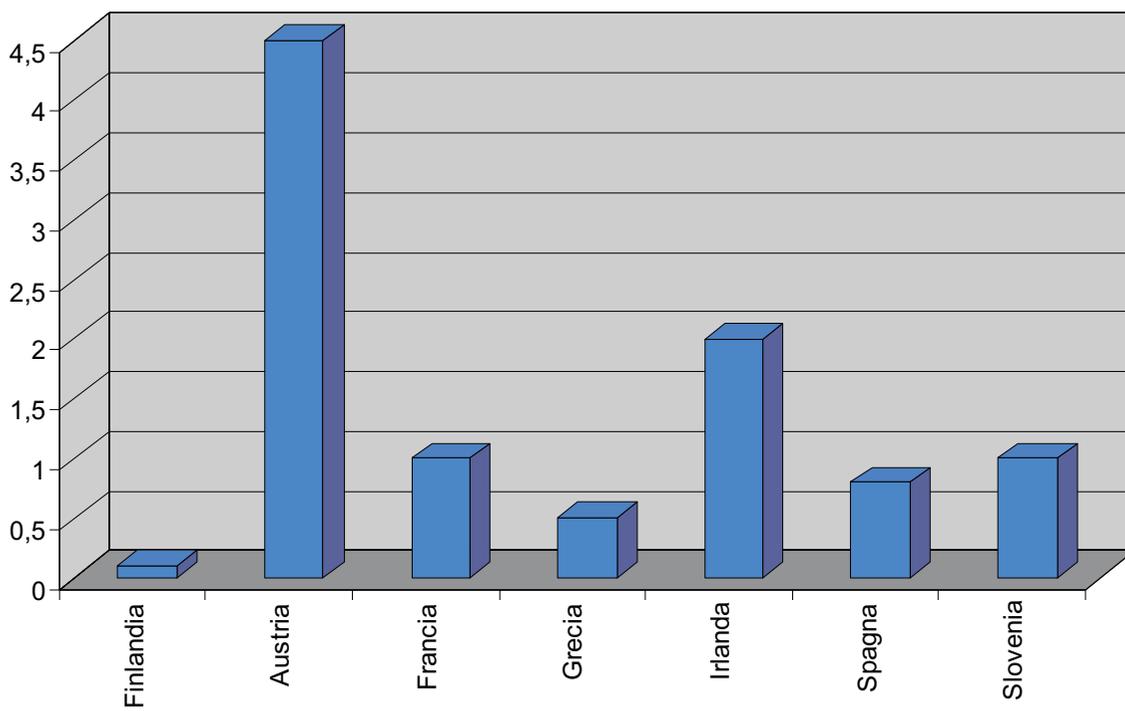
VEICOLI IN DOTAZIONE				
		Autovetture ogni 10 agenti	Motoveicoli ogni 10 agenti	Altri mezzi
1	<b>Finlandia</b>	1,2	0,1	Imbarcazioni
2	<b>Regno Unito</b>	2,5		Biciclette
3	<b>Austria</b>	1,4	4,5	Autobus, autocarri, autoveicoli speciali
4	<b>Estonia</b>	1,48		Minibus
5	<b>Francia</b>	2	1	Biciclette e pattini a rotelle
6	<b>Germania</b>			Elicottero, battelli fluviali, veicoli autostradali, autocarri blindati
7	<b>Grecia</b>	1	0,5	
8	<b>Irlanda</b>	2	2	Biciclette, minibus e jeep
9	<b>Spagna</b>	0,7	0,8	Cavalli, autobus, autocarri, furgoni e bighe
10	<b>Lettonia</b>			Imbarcazioni, quadricicli, biciclette e bighe
11	<b>Slovenia</b>		1	Biciclette

## Analisi e comparazione

**Grafico 2: autoveicoli in dotazione ogni 10 agenti**



**Grafico 3: motoveicoli in dotazione ogni 10 agenti**



## LA POLIZIA LOCALE IN EUROPA

### 4. Trattamento retributivo ed organizzativo

In Italia il personale della Polizia Locale (municipale e provinciale) fa parte del comparto enti locali; non esiste pertanto una contrattazione specifica per questo settore, per cui il trattamento retributivo è lo stesso del personale amministrativo degli stessi enti di appartenenza, salvo un'indennità specifica.

Eguale l'organizzazione della Polizia Locale risente dell'assoggettamento alla normativa degli enti locali (Testo Unico Enti Locali).

Di conseguenza i fattori retributivo ed organizzativo della realtà italiana poco rispondono alle reali e moderne logiche manageriali specifiche per le agenzie di sicurezza, come invece sembra avvenire negli altri Paesi.

Interessante il confronto dei trattamenti retributivi fra i vari Paesi coinvolti nel sondaggio; il confronto, che mostra differenze marcate fra Paese e Paese per la stessa figura di riferimento, diviene ancor più eloquente se paragonato agli indici del costo della vita dei vari Paesi di cui al sondaggio.

Si può infatti osservare come normalizzando le retribuzioni agli indici del costo della vita dei rispettivi Paesi risulta evidente una maggiore o minore considerazione del ruolo della Polizia Locale all'interno della specifica società.

	Officer	Functionary	Executive
<b>Austria</b>	2.380	3.050	4.260
<b>Cipro</b>	(1.000-2.000)		
<b>Danimarca</b>	30.000 (anno)	23.000 (anno)	40.000 (anno)
<b>Estonia</b>	860	1.067	1.641
<b>Finlandia</b>	3.300	2.960	5.000
<b>Francia</b>	2.200	3.000	4.300
<b>Germania</b>	(850-4.000)		
<b>Grecia</b>	1.200	1.400	1.500
<b>Irlanda</b>	(40.000 per anno)		
<b>Lettonia</b>	===	===	===
<b>Lussemburgo</b>			
<b>Malta</b>	1.174	1.672	2.430
<b>Polonia</b>	494-786	829	
<b>Regno Unito</b>	===	===	===
<b>Svezia</b>	===	===	===
<b>Slovenia</b>	800	1.200	1.800
<b>Spagna</b>	3.215	2.652	4.397

## Analisi e comparazione

Si aggiunga che alcuni Paesi stranieri, pur essendo confinanti e con caratteristiche, riguardo al tema della sicurezza, tutto sommato abbastanza simili, presentano una grande differenza retributiva per le varie figure coinvolte nel sondaggio, differenze non giustificate dal raffronto dei differenti costi della vita (il raffronto è stato effettuato comparando gli stipendi della figura di livello più basso e normalizzandoli in base al costo della vita rilevato da OECD nell'anno 2009).

Paese	CPI	Stipendio	Diff.
<b>Austria</b>	109,5	2380	58,09%
<b>Danimarca</b>	111,1	2308	55,53%
<b>Estonia</b>	126,4	860	-34,06%
<b>Finlandia</b>	109,6	3300	119,40%
<b>Francia</b>	107,8	2200	43,86%
<b>Germania</b>	108,2	2425	59,17%
<b>Grecia</b>	117,2	1200	-14,69%
<b>Irlanda</b>	107,4	3077	100,46%
<b>Italia</b>	109,9	1500	0,00%
<b>Lussemburgo</b>	111,5		
<b>Polonia</b>	115,1	640	-55,31%
<b>Slovenia</b>	115,2	800	-44,09%
<b>Spagna</b>	112,4	3215	119,21%
<b>Svezia</b>	107,9		
<b>Regno Unito</b>	114,5		

Per esempio, mentre un agente della Polizia Locale viene pagato in Austria il 58,09% in più rispetto al collega italiano, l'agente della Polizia Locale slovena viene pagato il 44,09% in meno del collega italiano; in pratica, l'agente sloveno trova in busta paga una cifra che è quasi un terzo rispetto al suo corrispondente austriaco.

Si può quindi affermare che il trattamento economico di base è molto, anzi troppo, diverso nei vari Paesi europei per una professione che, tutto sommato, è abbastanza simile.

D'altra parte il trattamento economico è composto di una base fissa e di una parte variabile; queste due componenti, nel complesso, vanno a costituire quella che è la retribuzione.

Andando a verificare se il trattamento retributivo, negli Stati considerati, risente o meno di fattori legati alla *performance* e se questa flessibilità del trattamento economico sia capace di stimolare migliori livelli di servizio nelle politiche di sicurezza, è necessario procedere con qualche considerazione generale.

## LA POLIZIA LOCALE IN EUROPA

---

Nessun dubbio che la valutazione sia importante per la Polizia Locale; i metodi di valutazione a livello della struttura sono necessari per almeno quattro motivi:

- per dirigere al meglio gli sforzi in questo settore che appare uno dei più promettenti in termini di rendimento politico ed istituzionale e sul quale si concentrano molte delle attenzioni dei cittadini;
- perché è uno dei settori ove si stanno riversando i finanziamenti di quasi tutte le Regioni e dunque le Regioni stesse dovrebbero avere un modo per valutare se i fondi vengono ben utilizzati;
- per verificare, mostrare e dimostrare al cittadino/cliente i risultati raggiunti confrontandoli con quelli attesi, rendendolo quindi partecipe in modo chiaro di tali politiche;
- per fornire una guida ai comandanti da una parte ed agli amministratori comunali dall'altra per le loro strategie nel campo della sicurezza.

Certamente la valutazione esterna (quella che riflette il collegamento con le aspettative della collettività) deve corrispondere ad una valutazione all'interno della struttura.

Come tutte le organizzazioni che intendono raggiungere efficienza ed efficacia, la Polizia Locale necessita di un sistema di misurazione e di gestione della *performance* intesa come livello di servizio effettivamente fornito; solo tale sistema di valutazione può consentire di controllare se le aspettative dell'utenza sono soddisfatte e se l'intera struttura sta lavorando al meglio.

È doveroso peraltro puntare l'attenzione alla diversità di approccio che la Polizia Locale richiede, non solo rispetto alle aziende private, ma anche rispetto alle stesse altre strutture pubbliche.

Certamente la gestione della *performance* è connessa alla cultura aziendale: le organizzazioni flessibili e informali normalmente rifiutano gli approcci altamente strutturati, così come quelle basate sui concetti di comando e controllo, come le strutture di Polizia, rifiutano gli approcci di tipo collaborativo o strettamente fondati sul lavoro di squadra.

Per questo risultano difficilmente applicabili, per il collegamento della retribuzione alla *performance*, alcuni tipi di approccio che sono invece utilizzati con successo in strutture diverse, pubbliche o private; un'ulteriore difficoltà è data dal fatto che nella Polizia Locale la *performance* non può essere misurata in termini strettamente quantitativi, almeno per alcuni aspetti (esempio: quelli sanzionatori, accertare più infrazioni non significa necessariamente una *performance* migliore), ed è necessaria quindi la ricerca di parametri di misurazione connessi al livello di servizio percepito dai cittadini, evitando peraltro l'autoreferenzialità.

Riguardo al miglioramento dei risultati individuali, oltre ad altre misure, si devono utilizzare schemi retributivi che contemplino aumenti condizionati dall'acquisizione di capacità professionali specifiche e qualificazioni tecniche ben determinate.

Gli strumenti di *performance management*, fra i quali lo schema retributivo, potranno servire a condurre il personale non tanto a raggiungere gli obiettivi, quanto ad acquisire le capacità che si reputano necessarie al raggiungimento degli obiettivi stessi.

Un buon sistema di *performance management*, la cui componente fondamentale è senza dubbio lo schema retributivo, deve contribuire fortemente a far divenire l'organizzazione una *learning organization*, e lo sviluppo di tutto il personale una delle chiavi per ottenere miglioramenti nella *performance* globale.

L'analisi dei dati raccolti mostra come non tutti i Paesi abbiano ancora adottato un sistema retributivo che premi *performance* che aiutano il raggiungimento degli obiettivi della Polizia Locale, intesa come organizzazione a servizio dei cittadini.

## Analisi e comparazione

	Raggiungimento obiettivi	Diminuzione incidenti	Riduzione tasso criminalità	Numero sanzioni elevate
<b>Austria</b>	===	===	===	===
<b>Cipro</b>	===	===	===	===
<b>Danimarca</b>	===	===	===	===
<b>Estonia</b>	✓	===	===	===
<b>Finlandia</b>	✓	===	===	===
<b>Francia</b>	✓	===	===	===
<b>Germania</b>				
<b>Grecia</b>	===	===	===	===
<b>Irlanda</b>				
<b>Lettonia</b>	✓	===	===	===
<b>Lussemburgo</b>				
<b>Malta</b>				
<b>Polonia</b>	✓	✓	✓	✓
<b>Regno Unito</b>	===	===	===	===
<b>Svezia</b>				
<b>Slovenia</b>	✓	===	===	===
<b>Spagna</b>	✓	===	===	===

## LA POLIZIA LOCALE IN EUROPA

---

Come si può vedere, mentre alcuni Paesi dichiarano di avere uno schema retributivo abbastanza articolato rispetto al collegamento con la *performance*, altri hanno uno schema molto semplice o addirittura non collegato al rendimento.

Da sottolineare che qualche Paese, come la Lettonia, segnala di collegare lo schema retributivo, oltre che ad una valutazione dei risultati conseguiti dal dipendente, ad una valutazione delle capacità intrinseche e dell'anzianità di servizio.

Una riflessione sui dati forniti porta a considerare come il settore della Polizia Locale, in tutta Europa, non abbia ancora studiato a sufficienza il problema del collegamento fra retribuzione e *performance*.

Nell'ambito della Polizia Locale si possono adottare diversi schemi di retribuzione:

- *lo schema incrementale*, per cui i dipendenti progrediscono attraverso una serie di stadi predeterminati fino al livello più alto della scala retributiva (usato nel settore militare e fino ad adesso nel settore pubblico);
- *gli schemi basati sul merito*, per i quali i manager possono distribuire gli aumenti a loro discrezione entro un budget globale fisso; il punto di forza delle incentivazioni di merito è che permettono all'organizzazione di allocare le ricompense ai lavoratori considerati più efficienti, in maniera molto precisa. La loro debolezza è che dipendono dall'applicazione di un processo di misurazione e valutazione della *performance* che deve essere in sé altamente efficiente e che molte volte non è. Se questo sistema viene percepito come inefficace, inaccurato o basato su pregiudizi, lo schema di merito perderà rapidamente credibilità e probabilmente minerà, invece di esaltare, la *performance* individuale e aziendale.

Purtroppo nella Polizia Locale non è possibile adottare il *profit sharing* (condivisione del profitto), una variante più sofisticata ed efficiente della retribuzione legata alla *performance*, grazie alla quale i dipendenti e l'organizzazione nel suo complesso condividono un *bonus* complessivo generato dai miglioramenti di valore aggiunto; questo schema di retribuzione non si presta alla Polizia Locale. Infatti, anche se la Polizia Locale genera entrate finanziarie (esempio: quelle che derivano dalle sanzioni), si rischierebbe, con questo schema di retribuzione, di spostare eccessivamente la *performance* sul fronte repressivo, a meno che non si voglia valorizzare qualcosa di immateriale da un punto di vista del valore economico (esempio: la realizzazione di una campagna di educazione alla sicurezza stradale potrebbe essere valorizzata in termini di retribuzione).

Sicuramente uno dei punti chiave di qualsiasi sistema è assicurare un legame fra la remunerazione da una parte e il comportamento e lo sforzo richiesti per il successo dell'organizzazione dall'altra; è probabile che il collegamento abbia più successo quando è usato per rinforzare le iniziative di cambiamento culturale e stabilire una relazione solida e chiaramente compresa fra retribuzione e produttività. I lavoratori devono infatti prima capire e poi accettare la base su cui viene valutata la loro *performance*.

Da precisare che se pure è vero che non esiste una prova assoluta che legare la retribuzione alla *performance* abbia un effetto automaticamente positivo su tutti gli individui e che costituisca un vero fattore di motivazione, è anche vero che certamente la retribuzione è uno dei fattori di maggiore influenza sulla *performance*.

Tornando ai dati del sondaggio si può osservare come in quasi tutti i Paesi considerati la retribuzione sia legata genericamente a fattori di *performance*, anche se risulta difficile operare una comparazione sulla bontà dei sistemi locali per mancanza di dati specifici.

## Analisi e comparazione

---

Sarebbe certamente interessante capire se la retribuzione è legata al raggiungimento degli obiettivi predisposti dalla struttura dirigenziale, se tali obiettivi sono collegati a fattori abbastanza generici (come la soddisfazione dell'utenza, la produttività, la flessibilità nell'approccio lavorativo) oppure anche a fattori strategici concordati con i decisori politici. In altri termini sarebbe interessante riuscire a comprendere se anche in strutture concettualmente apolitiche, come quelle di Polizia, vi è uno spazio, sia pure ristretto, di decisione politica.

Altrettanto interessante sarebbe capire se, alla stregua del sistema italiano nel quale la *performance* dei dipendenti può essere legata al raggiungimento di obiettivi e questi sono legati al PEG (Piano esecutivo di gestione), lo stesso avviene anche all'estero.

Concludendo sull'argomento si può dire che la nuova frontiera della qualità dell'azione delle strutture di Polizia Locale passa necessariamente dal collegamento del sistema retributivo al rendimento del dipendente e quindi dell'intera struttura; certamente la misurazione della *performance* non può essere funzionale a se stessa ma deve essere adottata in relazione agli schemi organizzativi e ad un piano degli obiettivi.

Infine, in relazione ai dati sulle ore lavorate in media e all'organizzazione del lavoro si può notare come gli stessi risultino essenzialmente omogenei, non presentando particolari differenze.

In quasi tutti i Paesi le ore lavorate oscillano fra le 35 e le 40 ed il lavoro è sempre organizzato per turni, anche notturni, escluso particolari eccezioni (esempio: Cipro).

## Appendice

### Federalismo e costi standard della Polizia Locale italiana

È con il D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”, in attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”) sul cosiddetto federalismo fiscale, che si vanno ad individuare i “fabbisogni standard” ed i conseguenti “costi standard”, due indicatori che dovrebbero consentire di descrivere, standardizzandola appunto tramite degli indicatori, la struttura delle funzioni fondamentali degli enti locali e valutandone il costo, così da calibrare proprio tramite questi indicatori i trasferimenti finanziari da parte dello Stato, alla luce dei principi del federalismo fiscale.

Sono proprio i “fabbisogni standard”, insieme ai “costi standard”, che, superando il concetto di commisurazione dei trasferimenti statali, e utilizzando la spesa storica, vanno a costituire i nuovi parametri ai quali ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento dell’attuale criterio, in attuazione dell’articolo 119 Cost.<sup>1</sup>, e divenire anche indicatori valutativi dell’azione pubblica.

Per la Polizia Locale l’individuazione dei “fabbisogni standard” e dei “costi standard” da una parte garantirà sull’intero territorio nazionale il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in questo settore, dall’altra consentirà una sostanziale comparazione dei servizi forniti nelle varie parti del territorio nazionale. È la legge delega che definisce il fabbisogno standard come quel parametro che, “valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica”, va a costituire il livello ottimale di un determinato servizio che presenta, di contro, un determinato costo standard.

La Polizia Locale rientra sicuramente fra le funzioni fondamentali dei Comuni, essendo prevista specificamente nell’elencazione di cui al comma 3 dell’art. 21 della stessa legge 42/2009, dove si può leggere:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall’ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale.

---

<sup>1</sup> Articolo 119. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

## Analisi e comparazione

---

Da notare che il criterio dei costi standard, inteso come contributo determinante al federalismo, rischia di portarsi dietro un minor controllo delle discrasie esistenti fra enti locali, dal momento che pur presumendo una responsabilizzazione a priori di questi, si produrrà, nei fatti, una deresponsabilizzazione degli stessi. Potrebbe ripetersi dunque quanto è già accaduto a proposito della sanità pubblica, dove il vero problema non era tanto determinare i costi standard di un certo servizio, quanto ottenere un reale controllo di gestione e dei costi dell'ente tramite sistemi di contabilità analitica.



## LA POLIZIA LOCALE IN EUROPA

---



## Analisi e comparazione

---

### INDICE

1. Introduzione ..... pag. 3
2. Organizzazione territoriale, competenze, poteri  
e risorse umane delle polizie locali d'Europa ..... pag. 4
3. Armamento e veicoli in dotazione alle polizie locali d'Europa ..... pag. 10
4. Trattamento retributivo ed organizzativo ..... pag. 14
5. Appendice - Federalismo e costi standard della polizia locale italiana..... pag. 20



## LA POLIZIA LOCALE IN EUROPA

---

Finito di stampare nel mese di Ottobre 2011

Editing e grafica a cura del Centro Servizi Cartografico ACI

