Politiche integrate per la sicurezza e polizia locale (AA.CC.1529, 1825, 1895, 1935, 2020, 2406, 3164, 3396)

Dossier n° 439 - Schede di lettura
4 maggio 2016

Contenuto

Le proposte di legge in esame riguardano la **sicurezza urbana** e la **polizia locale.**

Molte delle proposte hanno, in particolare, per oggetto sia il **coordinamento delle politiche integrate della sicurezza**, sia la riforma della disciplina della **polizia locale** (C. 1825 Naccarato, C. 1895 Polverini, C. 1935 Sandra Savino, C. 2020 Guidesi, C. 2406 Lombardi e C. 3164 Cirielli).

Queste proposte di legge verranno illustrate unitamente nelle schede che seguono mentre la proposta di legge C. 1529 Rampelli, che ha per oggetto esclusivamente la disciplina dei corpi di **polizia locale**, e la proposta di legge C. 3396 Greco, che reca una **delega** al governo per l'equiparazione tra i corpi di polizia locale e le Forze di polizia dello Stato, saranno illustrate separatamente.

Principi generali

La proposte di legge **A.C. 1825, 1895, 1935, 2020, 2406 e 3164** hanno per oggetto il **coordinamento tra Stato e regioni** in materia di **ordine pubblico e sicurezza** (di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai senso dell'art, 117, 2° comma, lett. *h)* Cost) e la disciplina della **polizia locale** (anch'essa di competenza legislativa statale, ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. *p)* in quanto funzione fondamentale degli enti locali). Obiettivo dell'intervento legislativo consiste nella realizzazione di una **politica integrata per la sicurezza**, in cui tutti i soggetti istituzionali, comuni, province, città metropolitane, regioni (anche quelle a statuto speciale in conformità con gli statuti) e lo Stato concorrono alla realizzazione di tale politica, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e sulla base di specifici **accordi** regolati dalla legge.

Le proposte di legge provvedono poi a definire l'oggetto dell'intervento legislativo. Da rilevare, la definizione delle **politiche locali per la sicurezza**, intese come l'insieme delle azioni per promuovere la sicurezza nelle città e nel territorio regionale, attraverso le competenze delle autonomie territoriali (enti locali e regioni), e delle **politiche integrate per la sicurezza**, intese come le attività finalizzate a integrare le politiche locali con le competenze dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Le proposte **A.C 1825 e 1895**, definiscono anche il concetto di **sicurezza urbana** consistente nel complesso dei beni giuridici, economici e sociali che concorrono a costituire la comunità locale. Anche la pdl **A.C. 2020** fornisce una definizione di sicurezza urbana, intesa come il complesso degli interventi finalizzati a promuovere un ordinato svolgimento ed un miglioramento della vita delle comunità territoriali.

Coordinamento delle politiche integrate della sicurezza

Poteri di ordinanza del sindaco e regolamenti di polizia urbana

Le proposte di legge **A.C. 1825, 1895 e 2406**, dispongono, in maniera sostanzialmente analoga, in ordine ai compiti in materia di sicurezza del **sindaco** e del **consiglio comunale**.

Per quanto riguarda il **sindaco**, le tre proposte intervengono sui **poteri di ordinanza** disciplinati attualmente dall'articolo 54 del testo unico in materia di enti locali – TUEL (D.Lgs. 267/2000), come modificato dal D.L. 92/2008 (art. 6). Tale disposizione prevede la possibilità del sindaco di adottare **provvedimenti anche contingibili e urgenti** per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana, previa comunicazione al prefetto. L'ambito di applicazione del potere di ordinanza è demandato ad un decreto del Ministro dell'interno (art. 54, comma 4-bis TUEL), adottato l'8 agosto 2008.

La Corte costituzionale (sen. 196/2009) ha dichiarato che spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno definire, con il D.M. 5 agosto 2008, le nozioni di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana», e individuare le situazioni in cui i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico (si veda per approfondire il paragrafo sul Quadro normativo).

Le citate proposte di legge provvedono ad individuare direttamente per legge l'ambito di applicazione del potere di ordinanza, riproducendo all'art. 54, comma 4-*bis* del TUEL, pressoché testualmente, il testo dell'art.

2 del citato D.M. 8 agosto 2008.

In particolare, si prevede che il sindaco può intervenire nei seguenti casi:

- situazioni di degrado urbano (spaccio di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione, accattonaggio ecc.);
- danneggiamento del patrimonio;
- incuria o occupazione abusiva di immobili;
- intralcio alla pubblica mobilità o al libero utilizzo degli spazi pubblici.

Le violazioni alle ordinanze sono punite con la sanzione amministrativa da 100 a 500 euro da applicare ai sensi della legge 689/1981 recante modifica al sistema penale (A.C. 1825 e A.C. 2406) ovvero (A.C. 1895) ai sensi dell'art. 650 del codice penale (che punisce chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206).

La proposta di legge **A.C. 2020** interviene in materia analoga, sopprimendo il riferimento alla sicurezza urbana nell'art. 54 del TUEL e prevedendo una disposizione *ad hoc* che disciplina il potere di ordinanza del sindaco (art. 4, comma 2).

Inoltre, la pdl A.C. 2020 prevede che i comuni individuino gli ambiti territoriali nei quali è ammessa la **localizzazione del call-center, degli esercizi commerciali e dei servizi pubblici** (art. 5).

Le proposte di legge **A.C. 1825, 1895 e 2406** stabiliscono che i consigli comunali adottino specifici **regolamenti comunali di polizia urbana** per prevenire e contrastare i fenomeni di degrado urbano.

L'ambito di intervento dei regolamenti è definito come segue:

- uso e fruibilità del suolo e dello spazio pubblico;
- decoro urbano;
- tutela della quiete pubblica;
- prevenzione e rimozione di situazioni ambientali a rischio sotto il profilo della criminalità e l'emergenza igienico-sanitaria.

Anche in questo caso le proposte di legge differiscono in quanto ai profili sanzionatori relativi alle violazione del regolamento.

Le pdl A.C. 1825 e 2406 fanno rinvio alla disciplina generale in materia di violazione dei regolamenti comunali che prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 a 500 euro (art. 7-bis TUEL), mentre la pdl A.C. 1895 prevede sanzioni più altre per la violazione del regolamento di polizia urbana, da 50 a 10.000 euro la possibilità di applicare sanzioni accessorie, quali la confisca di beni utilizzati per la violazione, la privazione e sospensione di "facoltà e diritti" derivanti da provvedimenti dell'amministrazione, l'imposizione di obblighi o divieti, il ritiro di titoli autorizzativi.

Politiche integrate per la sicurezza

I soggetti coinvolti nelle politiche integrate per la sicurezza sono gli **enti locali**, le **regioni**, le autorità provinciali di pubblica sicurezza (**prefetto** e **questore**) e il **Ministro dell'interno**.

Le **autorità locali** hanno essenzialmente due funzioni:

- promuovere **accordi** con le autorità provinciali di p.s.;
- concordare (secondo A.C. 1825 e 1895) o disporre (secondo A.C. 1935, 2406 e 3164) su richiesta delle autorità di p.s. modalità di **collaborazione tra polizia locale e forze di polizia statali** su specifici progetti o in seguito agli accordi di cui sopra.

Per quanto riguarda le **regioni**, la sola proposta A.C. 3164 affida al presidente della regione gli stessi compiti dei sindaci (in questo caso non si fa riferimento a provincia e a città metropolitana), oltre a compiti di promozione degli accordi e del loro coordinamento nel territorio regionale.

Le altre proposte di legge prevedono la facoltà delle regioni (e non l'obbligo) di stipulare gli accordi, che in ogni caso sono concordati con il Ministro dell'interno e non con le autorità di p.s.

Inoltre, il **Ministro dell'interno** d'intesa con i presidenti delle **regioni** può promuovere la conclusione di **accordi quadro** per il coordinamento nel territorio regionale delle politiche integrate per la sicurezza.

Il nucleo centrale delle politiche integrate per la sicurezza è costituito dagli **accordi di sicurezza urbana** tra i diversi livelli di governo che le proposte in esame disciplinano in dettaglio.

Si tratta di una evoluzione dei **patti per la sicurezza** stipulati fin dal 1997 e che hanno trovato una base normativa anni dopo con la legge finanziaria 2007 che ha autorizzato i prefetti a stipulare **convenzioni con le regioni e gli enti locali** per realizzare programmi straordinari per incrementare i servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la tutela della sicurezza dei cittadini, accedendo alle risorse logistiche, strumentali o finanziarie che le regioni e gli enti locali intendono destinare nel loro territorio per questi scopi (comma 439 dell'art. 1 della L. 296/2006).

Le proposte in esame individuano dettagliatamente i **contenuti** di tali accordi.

Un primo gruppo di contenuti riguarda le forme di collaborazione a **livello territoriale** tra le **forze di polizia locale e le Forze di polizia statali** (ossia principalmente Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza) presenti nel territorio, ed in particolare:

- scambio di informazioni;
- interconnessione delle sale operative e utilizzo comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività a rischio;
- collaborazione ai fini del controllo del territorio anche mediante l'integrazione degli interventi di emergenza;
- collaborazione in ordine alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di degrado urbano;
- formazione e aggiornamento professionali integrati per operatori delle polizie coinvolti.

Gli accordi possono inoltre riguardare:

- cooperazione a progetti promossi dall'Unione europea;
- cooperazione in ordine alla riqualificazione e al risanamento di edifici dismessi o di aree urbane degradate;
- comunicazione pubblica ai fini della promozione della cultura della legalità;
- mappatura territoriale delle attività criminali.

Come si accennato, anche le regioni possono stipulare accordi con il Ministero dell'interno nei medesimi settori di intervento.

Le proposte di legge individuano, accanto agli accordi, ulteriori strumenti per l'attuazione delle politiche integrate di sicurezza, quali:

- la **verifica semestrale dello stato di attuazione degli accordi**, anche in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, da parte dei soggetti che li hanno sottoscritti;
- la **verifica complessiva** degli accordi da parte della **Conferenza unificata**, che istituisce un apposito **comitato tecnico di monitoraggio** composto da 3 rappresentanti del Ministero dell'interno e da 3 rappresentanti delle autonomie territoriali (regioni, province, comuni);
- l'**attività di scambio di informazioni** tra i diversi livelli di governo presenti nel territorio anche al di fuori degli accordi;
- la **conferenza regionale** in materia di sicurezza integrata; alcune proposte prevedono che debba tenersi in ogni regione annualmente, che sia convocata a presieduta dal Ministro dell'interno e che veda la partecipazione dei soggetti individuati dal Ministro stesso e dal presidente della regione interessata.

La sola pdl A.C. 3164 si concentra su due di questi strumenti: la conferenza regionale, di cui demanda la disciplina alla legge regionale (come anche la pdl 2020), e l'attività di informazione territoriale (artt. 5 e 6).

Inoltre, la medesima proposta di legge (art. 7) prevede che, ai fini dell'attività delle conferenze regionali e della stipula degli accordi, il Ministero dell'interno, provvede a:

- identificare le risorse di personale della Polizia di Stato e dei Carabinieri destinate alla sicurezza della singola regione (ad esclusione di quelle destinate a funzioni nazionali);
- comunicare ai sindaci dei comuni capoluogo e ai presidenti di regione le risorse destinate alle regioni per le medesime finalità.

La proposta di legge A.C. 3164 prevede inoltre una forma di **cooperazione tra le forze di polizia locali e statali** con l'istituzione di periodici incontri di lavoro, convocati dal prefetto, tra comandanti dei corpi di polizia locale e i comandanti delle Forze di polizia statali (art. 16).

Polizia locale

Le proposte di legge del **A.C. 1825, 1895, 1935, 2020, 2406 e 3164,** oltre a regolamentare le politiche integrate per la sicurezza recano una **disciplina organica della polizia locale** in sostituzione di quella contenuta nella legge quadro del 1986.

La sola pdl A.C. 2020 (art. 7) prevede disposizioni specifiche in materia di **polizia provinciale**.

Funzioni di polizia locale

Le proposte di legge individuano dettagliatamente le **funzioni di polizia locale** intese come l'insieme delle attività di **prevenzione** e di **contrasto** delle **situazioni** e dei **comportamenti** che **violano** le **leggi statali** o **regionali**, o i **regolamenti locali**.

In particolare sono indicate, complessivamente, le seguenti funzioni:

- polizia amministrativa locale.
- polizia edilizia;
- polizia commerciale e tutela del consumatore;

- polizia ambientale e ittico-venatoria;
- polizia stradale;
- polizia giudiziaria;
- funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza;
- vigilanza sull'osservanza dei regolamenti, delle ordinanze e dei provvedimenti amministrativi;
- vigilanza sull'integrità del patrimonio pubblico;
- polizia tributaria limitatamente ai tributi locali;
- servizi d'ordine e di vigilanza;
- cooperazione nel soccorso in caso di pubbliche calamità e di privati infortuni;
- supporto alle attività di controllo in materia di lavoro e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- segnalazione alle autorità competenti di disfunzioni e di carenze dei servizi pubblici;
- informazione, accertamento, monitoraggio e rilevazione dei dati connessi alle funzioni istituzionali o comunque richiesti da autorità competenti;
- protezione civile.

Inoltre, alcune proposte prevedono che le funzioni di polizia locale spettano ai comuni, alle province e alle città metropolitane secondo i **principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza** che sovrintendono all'esercizio delle funzioni proprie degli enti locali (in base a quanto previsto dall'articolo 118, primo comma, Cost.).

Infine, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, possono, con legge, conferire ulteriori funzioni in materia di sicurezza (come previsto dal citato articolo 118, secondo comma, della Cost.).

Qualifiche del personale di polizia locale

Le proposte di legge individuano le **qualifiche** del personale di polizia locale articolate in **ruoli**.

In generale le proposte prevedono i seguenti ruoli, conferiti dal sindaco, dal presidente della provincia e dal presidente della città metropolitana:

- agente;
- sottufficiale;
- ufficiale;
- comandante.

La pdl A.C. 1895 prevede anche i ruoli di ufficiale superiore e ufficiale dirigente.

La pdl A.C. 2020 prevede una diversa articolazione:

- agente;
- sovrintendente;
- ispettore;
- funzionario;
- comandante.

I ruoli di cui sopra sono comprensivi anche delle **qualifiche** di:

- agente di polizia giudiziaria;
- agente di pubblica sicurezza;
- agente di polizia tributaria

La pdl A.C. 1895 prevede anche la qualifica di agente polizia stradale, mentre la pdl A.C. 2406 solo la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Quattro delle proposte di legge (A.C. 1825, 1895, 1935 e 2406) prevedono che la qualità di **agente di pubblica sicurezza** sia conferita dal prefetto su indicazione del sindaco, presidente di provincia o presidente di città metropolitana, previa verifica del possesso di determinati requisiti, quali il godimento dei diritti civili e politici e l'assenza di:

- condanne definitive per delitto non colposo;
- sottoposizione a misure di prevenzione;
- dichiarazione di obiezione di coscienza;
- espulsione delle Forze armate
- licenziamento da pubblici uffici.

La pdl A.C. 3164 prevede che l'attribuzione della qualifica di agente di polizia locale sia sottoposta alla verifica di determinati requisiti: sostanzialmente quelli di cui sopra e quelli ulteriori psico-attitudinali eventualmente definiti con DPCM, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Le proposte stabiliscono inoltre le modalità di **perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza**; la

formazione uniforme del personale di polizia locale; la responsabilità del **comandante** del corpo di polizia locale della disciplina, della formazione e dell'impiego del personale; la limitazione dei **distacchi** e dei **comandi**. Il **comandante** del corpo può essere scelto tra coloro in possesso di comprovata esperienza inseriti in appositi elenchi regionali.

La pdl A.C. 3164 prevede ulteriori disposizioni, tra cui l'obbligo di conferire l'incarico di comandante di polizia locale esclusivamente al personale facente parte delle forze di polizia locale e che in seguito a corsi di formazione regionali. Inoltre, si prevede una dotazione organica minima di ciascun corpo di polizia locale che deve essere composto da almeno 10 operatori oltre il comandante (come si vedrà oltre le altre proposte di legge prevedono un numero minimo di 15 operatori).

Esercizio delle funzioni di polizia locale

Le proposte di legge **A.C. 1825, 1895, 1935, 2020, 2406 e 3164** prevedono che i comuni, singoli o associati, le province e le città metropolitane costituiscono **necessariamente corpi di polizia locale.**

Nell'ottica dell'integrazione delle politiche di sicurezza, le proposte individuano specifici compiti e funzioni dei diversi livelli di governo in materia di corpi di polizia locale:

- gli **enti locali** impartiscono direttive e vigilano sul funzionamento del corpo e definiscono con **regolamento** l'organizzazione della polizia locale;
- le **autorità di pubblica sicurezza** (prefetti e questori) dirigono il personale della polizia locale per le attività derivanti dagli accordi per la sicurezza di cui sopra e (i prefetti) ricevono i regolamenti dei corpi che trasmettono al ministero dell'interno
- l'**autorità giudiziaria** può avvalersi di personale di polizia locale anche in ottemperanza di appositi accordi con gli enti locali.
- le **regioni**, nell'ambito della potestà legislativa esclusiva in materia di polizia amministrativa locale, definiscono **requisiti unitari** per l'istituzione e per l'organizzazione, anche in forma associata, dei corpi di polizia locale; in particolare definiscono l'ordinamento della polizia locale e modalità e tempi di istituzione dei corpi (che devono avere almeno 15 operatori); definiscono le caratteristiche dei **mezzi**, degli strumenti operativi, delle uniformi e dei **distintivi** (distinguibili da quelli delle Forze di polizia statali), le modalità di formazione; istituiscono e aggiornano gli **elenchi regionali dei comandanti** dei corpi di polizia locale e degli idonei allo svolgimento di tale funzione; istituiscono corsi di formazione per i comandanti.

La pdl 3164 prevede l'istituzione da parte delle regioni di **accademie regionali di polizia loca**le per la formazione professionale del personale (art. 22).

Inoltre, per promuovere l'esercizio associato delle funzioni di polizia locale, le regioni disciplinano l'istituzione di **corpi di polizia locale intercomunale** che per diverse delle proposte in esame sono obbligatori nei comuni con popolazione sopra una certa soglia, da 5.000 a 15.000 abitanti a seconda delle diverse proposte. La pdl A.C. 3164 (art. 13) disciplina in dettaglio **l'esercizio associato delle funzioni di polizia**, che è reso obbligatorio per i comuni con meno di 10 dipendenti, prevedendo il potere sostitutivo delle regioni in caso di inottemperanza.

Si ricorda che a legislazione vigente l'esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali (compresa la polizia locale) è obbligatorio per i comuni fino a 5.000 abitanti (3.000 se appartenenti a comunità montane).

La pdl A.C. 2020 al riguardo rinvia alla disciplina vigente e prevede l'istituzione di un fondo incentivante di 4 milioni annui.

Ausiliari del traffico e polizia stradale

Le proposte **A.C. 1825, 1895 e 1935** contengono un'interpretazione autentica del comma 133 dell'articolo 17 della legge 127/1997 che estende al **personale ispettivo delle aziende del servizio pubblico locale** il potere di prevenire e di **sanzionare** le violazioni dei divieti di sosta e di fermata previsti dal codice della strada, di disporre la rimozione di veicoli (qualora ostacolino la circolazione su corsie riservate al trasporto pubblico) nonché le violazioni delle norme relative alla circolazione su corsie riservate e sulla sosta in aree riservate. Si precisa altresì l'ambito nel quale le potestà sanzionatorie relative alle violazioni dei divieti di sosta e fermata possano essere contestate dai **dipendenti di società di gestione dei parcheggi**, e le modalità secondo le quali devono essere effettuate le contestazioni.

Inoltre, le proposte **A.C. 1825, 1895 e 2406** introducono alcune novelle al **codice della strada** volte a consentire lo svolgimento di **funzioni di polizia stradal**e, nell'ambito di gare ciclistiche, al personale abilitato a svolgere servizi di scorta nelle competizioni ciclistiche e podistiche prevedendo altresì che alcune funzioni di polizia stradale possano essere svolte, in determinati casi (lavori, depositi, fiere, spettacoli, ecc.) da personale abilitato (dipendenti da società autorizzate dal prefetto), definendo altresì le modalità e i requisiti dell'abilitazione. Si prevede infine che alcune sanzioni nell'ambito delle autostrade e delle relative pertinenze possano essere contestate da dipendenti delle società concessionarie, anch'esse abilitate secondo le modalità sopra indicate.

Altre disposizioni

Le proposte di legge **A.C. 1825, 1895, 1935, 2020, 2406 e 3164** prevedono inoltre diverse altre disposizioni, tra cui si segnalano le seguenti:

- **permesso di porto d'armi** anche senza licenza per il personale della polizia locale con modalità da definirsi con regolamento del Ministero dell'Interno (per la pdl 1935 il permesso è limitato al personale con la qualifica di agente di pubblica sicurezza);
- **patente di servizio** obbligatoria per i condurre i veicoli in dotazione della polizia locale che devono essere dotati di speciali targhe di identificazione;
- **esenzione dal pagamento del canone per le radio** della polizia locale (A.C. 1935 e 3165);
- istituzione di un **numero telefonico unico** per l'accesso alle sale operative dei corpi di polizia locale disciplinato con decreto del Ministero dello sviluppo economico;
- applicazione dei **contratti** di collettivi nazionali di lavoro al rapporto di lavoro del personale di polizia locale, integrati con apposite misure di valorizzazione della **specificità professionale** e una quota di salario accessorio, anche utilizzando fonti di finanziamento aggiuntive derivanti da entrate a specifica destinazione; le **pdl A.C. 1935 e 2406** prevedono un **delega** al Governo per la disciplina dei contenuti del **rapporto di impiego del personale di polizia locale**;
- previsione di apposite **misure di tutela, previdenziali e assicurative**, tra cui l'estensione al personale della polizia locale della disciplina vigente per le Forze di polizia in materia di benefici per le vittime del dovere e la creazione di una specifica classe di rischio contro gli infortuni del lavoro;
- accesso della polizia locale a **banche dati pubbliche,** tra cui quelle del pubblico registro automobilistico;

La pdl **A.C. 2020 e 3164** prevedono la partecipazione dei privati alla sicurezza urbana: la prima attraverso la collaborazione di **associazioni di cittadini non armati** per la segnalazione di eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana; la seconda mediante l'utilizzo di forme di **volontariato**, volto a realizzare una "presenza attiva" nel territorio, in aggiunta alla polizia locale, anche attraverso convenzioni con le associazioni di volontariato.

La pdl A.C. 2020 prevede inoltre l'utilizzo dei sistemi di **videosorveglianza** da parte dei comuni, mentre la pdl 3164 coinvolge gli **istituti di vigilanza privata** che possono essere utilizzati dagli enti locali ad integrazione della polizia locale, per funzioni di mera vigilanza.

Chiudono le proposte di legge in esame una serie di **disposizioni transitorie** e finali, tra cui si richiama la previsione dell'adeguamento, entro sei mesi dalla entrata in vigore del provvedimento, della **normativa regionale**.

Si prevede poi che al personale della polizia locale già in servizio alla data di entrata in vigore della legge mantenga le funzioni e le qualifiche possedute in presenza dei requisiti prescritti e che ad esso spetti la patente di servizi.

Le proposte di legge A.C. 1935 e 3164 recano una **norma di copertura** per il finanziamento degli **accordi di sicurezza urbana** il cui onere è calcolato, rispettivamente, in **3 milioni** e **1 milione** all'anno per 3 anni.

Infine, quasi tutte le proposte abrogano interamente la **legge quadro sulla polizia locale** (L. 65/1986) e modificano diverse disposizioni vigenti, tra le quali si ricordano:

- art. 57 c.p.p., al fine di comprendere tra gli **ufficiali di polizia giudiziaria**, i comandanti, i responsabili di area, gli addetti al coordinamento e controllo e gli addetti al controllo appartenenti alla polizia locale e per prevedere il mantenimento da parte degli agenti di polizia locale della qualità di agenti di polizia giudiziaria anche quando non sono in servizio;
- art. 636, comma 1, del codice militare (D.Lgs. 66/2010), al fine di estendere anche alla polizia locale il divieto per gli obiettori di coscienza che sono stati ammessi a prestare servizio civile a partecipare a qualsiasi procedura per l'arruolamento nelle Forze armate e nelle Forze di polizia a ordinamento militare o per l'assunzione nelle Forze di polizia a ordinamento civile (si ricorda che tale disposizioni, ai sensi del medesimo art. 636, non si applicano ai cittadini che hanno rinunciato allo status di obiettore di coscienza);
- art. 3, comma 2, D.Lgs. 81/2008, al fine di estendere anche al corpo di polizia, la disposizione che prevede l'applicazione delle norme in materia di **tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro** tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative;
- art. 24, comma 6, lett. c) della L. 241/1990, al fine di prevedere la possibilità, con regolamento governativo, di escludere dal **diritto di accesso** anche gli atti relativi all'adozione e attuazione delle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana;
- art. 20, 2° comma, L. 121/1981, prevedendo la partecipazione di diritto del comandante del corpo di polizia locale del comune capoluogo al **comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica**, che, si ricorda, attualmente è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del

Corpo della guardia di finanza, e del Corpo forestale dello Stato, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.

Proposta di legge AC 1529

La proposta di legge C. 1529 Rampelli reca disposizioni volte a disciplinare l'esercizio delle **funzioni di polizia locale** attribuite ai comuni e alle province, da attuare in forma singola o associata. Riguardo a quest'ultima, la proposta prevede, in particolare, che i comuni che dispongono di un numero inferiore a 5 addetti al servizio di polizia locale provvedono a istituire strutture di gestione associativa del servizio stesso, che assumono la forma giuridica dei **consorzi**.

La proposta disciplina poi le funzioni del **sindaco e il presidente della provincia** quali garanti dell'autonomia e del buon funzionamento dei corpi e dei servizi di polizia locale nell'ambito delle rispettive competenze.

Sono altresì disciplinate le funzioni del **comandante del corpo di polizia locale** - responsabile della gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie di cui alla proposta di legge nonché dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al corpo, rispondendone al sindaco o al presidente della provincia – e del **responsabile del servizio di polizia locale**, nel caso in cui sia istituito un servizio di polizia locale, ovvero nel caso di un consorzio intercomunale.

La proposta detta poi disposizioni sui **compiti e sulle attività** che i **corpi e i servizi di polizia locale** svolgono nell'ambito delle proprie competenze.

La proposta prevede, in particolare, che i comuni e le province istituiscono corpi e servizi di polizia locale assicurando le relative risorse per il loro funzionamento e per la continuità dello svolgimento delle mansioni. I corpi di polizia locale "comunali e provinciali" vengono definiti come organi di polizia del territorio ad ordinamento civile, dotati di autonomia organizzativa, costituiti dall'insieme dei dipendenti comunali che esplicano a vari livelli i servizi di polizia locale e posti alle dipendenze di un comandante e titolari della funzione di polizia locale, che esercitano in forma esclusiva.

I corpi e i servizi di polizia locale esercitano, in base alla proposta di legge, le funzioni di polizia locale, di competenza propria o delegata. E' previsto inoltre che essi svolgano attività di vigilanza in ordine all'applicazione delle leggi regionali, dei regolamenti dell'ente locale di appartenenza, delle ordinanze e delle deliberazioni dei rispettivi organi amministrativi. Compiti ulteriori di vigilanza riguardano il mantenimento dei rapporti di civile e pacifica convivenza di tutte le componenti collettive e sociali; la mobilità e sui flussi di transito della rete viaria, comunale e provinciale; l'integrità e la conservazione del patrimonio pubblico, il controllo in materia ambientale urbana, i servizi d'ordine e di scorta concernenti le attività istituzionali del comune e della provincia.

Sono altresì disciplinate dalla proposta di legge - in relazione agli appartenenti ai corpi e ai servizi di polizia locale - le **funzioni di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza, di polizia stradale e i servizi specialistici**.

Sono quindi attribuiti alla **legislazione regionale** compiti e funzioni nell'ambito delle relative attribuzioni e competenze di polizia amministrativa regionale e locale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione. Per la realizzazione dei relativi compiti è previsto che le regioni istituiscano il **dipartimento della polizia locale** attribuendo ad esso le relative funzioni e il **consiglio regionale di polizia locale**, formato dai rappresentanti dei corpi e dei servizi di polizia locale, comunali e provinciali, presenti nel territorio di pertinenza, determinandone con regolamento la composizione, il funzionamento, i compiti e i poteri.

Ai regolamenti di polizia locale adottati dai comuni e dalle province, nell'ambito delle loro attribuzioni e nel rispetto della legislazione ordinaria e regionale, è attribuita la disciplina dell'ordinamento del rispettivo corpo o servizio di polizia locale, le procedure di accesso e gli ulteriori profili connessi. Con regolamento del comune e della provincia, sono altresì stabiliti: il contingente numerico degli addetti ai rispettivi corpi e ai servizi di polizia locale, in rapporto al numero degli abitanti, ai flussi di popolazione, all'estensione e alla morfologia del territorio, nonché ai tassi d'incidenza dei fenomeni criminali e di criticità della sicurezza; il tipo di organizzazione del corpo o del servizio di polizia locale, compreso quello a gestione consortile obbligatoria.

La proposta di legge detta poi criteri generali ai fini dell'**organizzazione** dei corpi e i servizi di polizia locale e disposizioni sull'**armamento** del personale che espleta funzioni di polizia.

La proposta disciplina inoltre lo **stato giuridico** degli appartenenti ai corpi e ai servizi di polizia locale, il loro **rapporto di lavoro**, le qualifiche gerarchiche e funzionali, i diritti sindacali e di rappresentanza, la contrattazione collettiva, nonché le forme e le modalità di tutela dell'autonomia, dell'identità e della dignità professionali inerenti l'espletamento dei compiti d'istituto.

E' stabilito che al personale della polizia locale competa il trattamento economico spettante agli appartenenti alla Polizia di Stato e organi equiparati e che sia sottoposto al regime del contratto collettivo nazionale di lavoro di diritto pubblico previsto per il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile. A tal fine, è istituito l'Ente nazionale di assistenza e promozione sociale per il personale della polizia locale in servizio e in quiescenza, alle dipendenze della Presidenza del Consiglio e sono dettate norme transitorie.

Al fine di garantire la formazione e l'aggiornamento del personale della polizia locale, la proposta prevede che ogni regione istituisca le **scuole regionali di polizia locale** dotate di idonee attrezzature tecniche e logistiche nonché di corpi docenti altamente qualificati.

Sono quindi dettate norme sui **doveri** e il comportamento degli appartenenti ai corpi e ai servizi di polizia locale e le relative procedure e **sanzioni** disciplinari.

La proposta di legge disciplina infine le forme e le modalità dei **rapporti di reciproca collaborazione** tra gli organi della polizia locale e quelli delle **Forze di polizia dello Stato**.

E' quindi disposta l'istituzione del **Consiglio nazionale della polizia locale**, quale organismo consultivo del Ministero dell'interno, della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, dei presidenti delle regioni e dei consigli regionali, dei presidenti delle province e dei consigli provinciali, dei sindaci e dei consigli comunali, nonché dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Sono infine dettate le disposizioni modificative e abrogative della normativa vigente per adeguarle alle previsioni della proposta di legge.

Proposta di legge AC 3396

La proposta di legge C. 3396 Greco reca una **delega al Governo** per l'adozione, entro **sei mesi** della data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi finalizzati a rendere più efficienti le politiche integrate in materia di sicurezza tra lo Stato, le regioni e gli enti locali e a valorizzare il ruolo svolto dagli operatori dei corpi di polizia locale.

I **princìpi e i criteri direttivi** previsti ai fini dell'attuazione della delega riguardano in particolare:

- l'armonizzazione e l'adeguamento dei compiti e delle funzioni della polizia locale con quelli delle Forze di polizia dello Stato, anche prevedendone l'inserimento nel comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico;
- l'adeguamento delle strutture e degli strumenti propri degli agenti di polizia locale e degli strumenti in dotazione alle Forze di polizia dello Stato;
- l'equiparazione – per il personale appartenente ai corpi di polizia locale rispetto alle Forze di polizia dello Stato - dei livelli e delle qualifiche occupazionali (sotto il profilo giuridico e dei trattamenti economici), dei trattamenti previdenziali, assistenziali e infortunistici.

Per quanto riguarda la **procedura** di adozione dei decreti legislativi sono previsti i pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato (entro 45 giorni) e, successivamente, delle competenti Commissioni parlamentari e della Commissione parlamentare per la semplificazione (oltre a quelle competenti per i profili finanziari) entro 60 giorni dalla trasmissione. E' previsto poi che qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di 10 giorni dalla data della nuova trasmissione, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati.

Quadro normativo

Sicurezza urbana

Nell'ambito della sicurezza urbana il ruolo dei comuni si esplica in un insieme di attività che i sindaci svolgono in collaborazione con altri soggetti istituzionali tra cui, in particolare, il Ministero dell'interno, i prefetti, le forze di polizia e le forze dell'ordine in generale.

In tale quadro, nel corso degli anni sono stati definiti strumenti quali i **patti per la sicurezza**, quale forma di collaborazione tra le istituzioni coinvolte negli interventi finalizzati alla sicurezza urbana, la cui base normativa risiede nell'art. 1, co. 439, della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), che ha autorizzato i prefetti a stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali per incrementare i servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la tutela della sicurezza dei cittadini, accedendo alle risorse logistiche, strumentali o finanziarie che le regioni e gli enti locali intendono destinare nel loro territorio per questi scopi. L'art. 7 del DL 92/2008, convertito, con modificazioni, dalla L. 125/2008 (c.d. decreto sicurezza) ha esteso la predisposizione di piani coordinati di controllo del territorio, per specifiche esigenze, anche ai comuni minori e alle forme associative sovracomunali, per potenziare la capacità di intervento della polizia locale nelle attività ordinarie.

Al sindaco, in qualità di ufficiale del Governo, spetta sovrintendere all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di **ordine e sicurezza pubblica**; allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; alla vigilanza su quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto (art. 54 TUEL). In tale ambito, soprattutto a partire dal citato DL 92/2008, sono state previste una serie di misure volte a riconoscere maggiori poteri ai sindaci per il **controllo del territorio** e per **contrastare il degrado urbano** nonché a valorizzare, per tali finalità, **forme di cooperazione tra polizia municipale e forze di polizia** ed a prevedere il concorso delle forze armate nel controllo del territorio.

I sindaci possono in particolare adottare ordinanze, contingibili ed urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (art. 54, co. 4, TUEL). In proposito, la previsione, introdotta dal citato DL 92/2008 e declinata dal decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008, in base alla quale i sindaci sono autorizzati ad adottare ordinanze "anche" contingibili ed urgenti", è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti» (sentenza

115/2011).

Sotto altro profilo, a seguito di ricorso promosso dalla regione Trentino Alto Adige, la Corte costituzionale, prescindendo da una valutazione sul merito dei poteri di ordinanza attribuiti ai sindaci, ha affermato che spetta allo Stato definire le nozioni di "incolumità pubblica" e di "sicurezza urbana" (sentenza 196/2009).

Il sindaco assicura inoltre la **cooperazione fra le forze di polizia locali e statali**, nell'ambito delle direttive di coordinamento del Ministro dell'interno - autorità nazionale di pubblica sicurezza, con la finalità di una maggiore partecipazione dell'amministratore locale alla tutela della sicurezza dei cittadini. E' altresì previsto che il prefetto disponga le misure necessarie per il concorso delle forze di polizia per assicurare l'attuazione delle ordinanze sindacali (art. 54, co. 9, TUEL), fermo restando il potere di ispezione in capo al prefetto.

I comuni sono altresì autorizzati ad impiegare sistemi di **videosorveglianza** nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, a fini di tutela della sicurezza urbana (art. 6, co. 7, DL 11/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. 38/2009).

A partire dal 2009 è stata altresì prevista dalla legge la possibilità per il sindaco, previa intesa con il prefetto, di avvalersi della collaborazione di **associazioni volontarie di cittadini non armati nel presidio del territorio** (art. 3, co. 40, L. 94/2009), con la finalità di segnalare alle forze di polizia eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana. La legge prevede che venga fatto prioritario riferimento alle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle forze dell'ordine, forze armate ed altri Corpi dello Stato e, quindi, alle altre associazioni iscritte in apposito elenco tenuto presso le prefetture.

Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende: all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di **ordine e sicurezza pubblica**; allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto (art 54, co. 1 del TUEL).

I **patti per la sicurezza** sono interventi concreti sul territorio, definiti da protocolli e programmi congiunti, condivisi tra la prefettura, il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il comune e la provincia. L'art. 7 del D.L. 92/2008 ha esteso la predisposizione di piani coordinati di controllo del territorio, per specifiche esigenze, anche ai comuni minori e alle forme associative sovracomunali, per potenziare la capacità di intervento della polizia locale nelle attività ordinarie. Lo sviluppo di forme pattizie e collaborative finalizzate alla realizzazione di politiche integrate di sicurezza tra enti territoriali ed autorità di pubblica sicurezza ha assunto particolare rilevanza attraverso la valorizzazione dei patti per la sicurezza, sottoscritti nel nostro Paese fin dal 1997. La base normativa di questi strumenti risiede nell'art. 1, co. 439, della legge n.296/2006 (finanziaria 2007) che ha autorizzato i prefetti a stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali per incrementare i servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la tutela della sicurezza dei cittadini, accedendo alle risorse logistiche, strumentali o finanziarie che le regioni e gli enti locali intendono destinare nel loro territorio per questi scopi. Sulla base di tale previsione è stato stipulato, nel marzo 2007, un Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, che coinvolge tutti i comuni italiani e, nell'ambito di questo accordo cornice, un'intesa per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane. Il Patto con l'ANCI costituisce l'accordo quadro di riferimento per sviluppare gli accordi e le iniziative congiunte da realizzarsi in collaborazione tra gli enti locali e il Ministero dell'interno.

Riguardo ai poteri di intervento del sindaco, il decreto-legge 92/2008 (c.d. decreto sicurezza) ha previsto una serie misure tra le quali si citano i maggiori poteri riconosciuti ai sindaci per il controllo del territorio e per agire sul degrado urbano (art. 6); la cooperazione tra polizia municipale e forze di polizia (art. 7); il concorso delle forze armate nel controllo del territorio (art. 7-bis).

Le attribuzioni dei sindaci, in particolare, riguardano i poteri volti a prevenire e eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana e che possono condurre all'adozione, con atto motivato, di **ordinanze contingibili e urgenti** nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Tali attribuzioni sono esercitate dal sindaco in qualità di ufficiale di governo, ossia di organo del decentramento statale che ha nei confronti del prefetto un vero e proprio obbligo di informazione preventiva in ordine all'attivazione dei poteri di sovrintendenza alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico e del Ministro dell'interno.

L'ambito di applicazione della disposizione che, come introdotta dal citato DL 92/2008 e prima della pronuncia della Corte costituzionale 151/2011, autorizzava i sindaci ad emanare ordinanze, "anche" indifferibili ed urgenti (art. 54, co. 4, TUEL), è stato poi individuato dal decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008 (ai sensi dell'art. 54, co. 4-bis, TUEL). Il citato decreto ministeriale ha specificato che l'incolumità pubblica riguarda l'integrità fisica della popolazione mentre la sicurezza urbana costituisce "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". Viene fatto espresso riferimento, in particolare, alle attività a carattere criminoso, a quelle che comportano danneggiamento al patrimonio e fenomeni di scadimento della qualità urbana, intralcio alla pubblica viabilità, abusivismo commerciale, prostituzione su strada e comportamenti contro la pubblica decenza.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale, dapprima con la sentenza 196/2009, con cui ha affermato che spetta allo Stato definire le nozioni di "incolumità pubblica" e di "sicurezza urbana", prescindendo da una valutazione sul merito dei poteri di ordinanza attribuiti ai sindaci. Successivamente, con la sentenza 115/2011 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 54, comma 4, del TUEL, come sostituito dall'art. 6 del DL 92/2008, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti». La Corte ha ravvisato, al riguardo, una violazione degli artt. 3, 23 e 97Cost.

In particolare, la Corte costituzionale ha evidenziato come la formulazione della norma sia tale che il riferimento al rispetto dei soli principi generali dell'ordinamento si riferisca ai provvedimenti contingibili e urgenti e non anche le ordinanze sindacali di ordinaria amministrazione. L'estensione anche a tali atti del regime giuridico proprio degli atti contingibili e urgenti avrebbe richiesto una disposizione così formulata: «adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento» anziché "adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento". La dizione letterale

della norma implica che non viene consentito alle ordinanze sindacali "ordinarie" – pur rivolte al fine di fronteggiare «gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana» – di derogare a norme legislative vigenti, come invece è possibile nel caso di provvedimenti che si fondino sul presupposto dell'urgenza e a condizione della temporaneità dei loro effetti. La Corte ha infatti precisato, con giurisprudenza costante e consolidata, che deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se «temporalmente delimitate» (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della «concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare» (sentenza n. 4 del 1977).

La Corte ha evidenziato inoltre come la norma richiamata attribuisca ai sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, le quali, pur non potendo derogare a norme legislative o regolamentari vigenti, si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza «di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». Nella costante giurisprudenza costituzionale è stata, in proposito, sottolineata l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (sentenza n. 307 del 2003; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982). Non è dunque sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa.

Sotto altro profilo la Corte costituzionale ha evidenziato come le citate ordinanze sindacali incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati. Viene quindi in rilievo, ai sensi dell'art. 23 Cost., il principio di riserva di legge a carattere relativo: la riserva *de qua* non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad un prescrizione normativa "in bianco", genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini. Come già detto in attuazione della norma era infatti intervenuto il decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008 che aveva specificato i contorni del potere di ordinanza dei sindaci.

Ad avviso della Corte, la natura amministrativa del potere del Ministro, esercitato con il decreto citato, se assolve alla funzione di regolare i rapporti tra autorità centrale e periferiche nella materia, non può soddisfare la riserva di legge, in quanto si tratta di atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini. Solo se le limitazioni e gli indirizzi contenuti nel citato decreto ministeriale fossero stati inclusi in un atto di valore legislativo, la Corte avrebbe potuto valutare la loro idoneità a circoscrivere la discrezionalità amministrativa dei sindaci. Nel caso di specie, al contrario, le determinazioni definitorie, gli indirizzi e i campi di intervento – ad avviso della Corte - non potrebbero essere ritenuti limiti validi alla suddetta discrezionalità, senza incorrere in un vizio logico di autoreferenzialità.

La Corte ha quindi ritenuto che la norma in questione, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti – pur non attribuendo agli stessi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente non definita, a norme primarie e secondarie vigenti – viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge.

Il contrasto della citata disposizione con l'art. 97, primo comma, Cost. è dovuto, a sua volta, sul fatto che l'imparzialità dell'amministrazione non è garantita *ab initio* da una legge posta a fondamento, formale e contenutistico, del potere sindacale di ordinanza; l'assenza di limiti, che non siano genericamente finalistici, non consente pertanto – ad avviso della Corte - che l'imparzialità dell'agire amministrativo trovi, in via generale e preventiva, fondamento effettivo, ancorché non dettagliato, nella legge. La Corte costituzionale ha infine riscontrato una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la citata disposizione consente all'autorità amministrativa – nella specie rappresentata dai sindaci – restrizioni diverse e variegate, frutto di valutazioni molteplici, non riconducibili ad una matrice legislativa unitaria.

Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di ordine e sicurezza pubblica, concorre ad assicurare anche la **cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali**, nell'ambito delle direttive di coordinamento del Ministro dell'interno - autorità nazionale di pubblica sicurezza (art. 54, co. 2, TUEL). La polizia municipale – o il personale addetto ai servizi di polizia stradale, con qualifica di agente di pubblica sicurezza – può in conseguenza accedere agli schedari del CED (la banca dati delle Forze di Polizia) dei veicoli rubati e dei documenti d'identità rubati o smarriti e ai dati sui permessi di soggiorno. Successivamente, l'art. 8 DL 187/2010 ha sostituito l'art. 54, co. 9, TUEL, prevedendo che il **prefetto** disponga le misure necessarie per assicurare il concorso delle forze di polizia ai fini dell'attuazione delle ordinanze sindacali. Tale novella ha mantenuto fermo il potere di ispezione in capo al prefetto per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

Infine, la legge 94/2009 (art. 3, co. 40-44) ha introdotto la facoltà per il sindaco, previa intesa con il prefetto, di avvalersi del **concorso di associazioni volontarie di cittadini non armati** nel presidio del territorio. Le associazioni – da iscrivere in un apposito elenco provinciale istituito in ciascuna prefettura - possono segnalare alle forze di polizia eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana (in origine era prevista anche l'ipotesi del disagio sociale poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzione per violazione della competenza regionale residuale nella materia "servizi sociali", sentenza 226/2010). I sindaci si avvalgono in via prioritaria delle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. Le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di

risorse economiche a carico della finanza pubblica. Con decreto ministeriale 8 agosto 2009 sono stati determinati gli ambiti operativi e i requisiti richiesti alle associazioni operanti sul territorio. Il sindaco, se intende avvalersi della collaborazione delle associazioni, deve emanare apposita ordinanza. Successivamente, può stipulare convenzioni con le associazioni iscritte nell'elenco, volte ad individuare l'ambito territoriale e temporale in cui l'associazione è destinata a svolgere la propria attività nonché a disciplinare il piano d'impiego contenente i presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni alla polizia locale e alle Forze di polizia dello Stato. Il contenuto delle convenzioni viene concordato con il prefetto competente per il territorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Si ricorda infine, in relazione al tema in esame, che alcuni provvedimenti d'urgenza (a partire dall'art. 7-bis del DL 92/2008) hanno inoltre introdotto la possibilità, in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, di ricorrere alle **Forze armate**, in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia, per lo svolgimento di compiti di vigilanza su siti istituzionali e obiettivi sensibili e per il presidio del territorio.

Polizia locale

L'attività di polizia locale, diretta alla protezione degli interessi della comunità locale, è materia di competenza legislativa regionale, in base all'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Alle regioni compete quindi dettare le norme di principio, mentre permane la competenza di comuni e provincie all'emanazione di regolamenti ed ordinanze nell'ambito della polizia locale.

Una ulteriore specificazione di tale potestà regolamentare e del relativo rapporto con la legislazione regionale è contenuta nel D.Lgs. n. 112/1998 (in attuazione della cd. Legge Bassanini), che ha conferito alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite, specificando inoltre che il servizio di polizia locale è disciplinato dalle leggi regionali e dai regolamenti degli enti locali, nel rispetto dei principi della legislazione statale nelle materie alla stessa riservate. Inoltre ai sensi dell'art. 48, comma 3, TUEL, l'organo competente ad approvare il regolamento del servizio di Polizia municipale (o provinciale) è individuabile nella Giunta comunale (o provinciale).

La materia è in gran parte ancora disciplinata nella **L. 7 marzo 1986, n. 65**, "Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale". Gli ambiti di intervento e le tipologie di azioni della **polizia municipale** sono molto eterogenei. Accanto alle funzioni di polizia amministrativa, la polizia municipale svolge interventi di polizia giudiziaria, di polizia stradale, nonché attività di pubblica sicurezza e di sicurezza urbana.

Alla base dell'istituzione dei corpi di **polizia provinciale** è la legge quadro del 1986 sull'ordinamento della polizia municipale, che prevede che gli enti locali diversi dai comuni svolgono le funzioni di polizia locale di cui sono titolari, anche a mezzo di appositi servizi (L. n. 65/1986, art. 12).

Per avere un quadro degli interventi e delle attività svolte sul territorio, si rinvia al Rapporto Nazionale sull'attività della Polizia Locale 2014, a cura della CITTALIA - Fondazione ANCI.

La legge n. 65/1986 assegna al personale di polizia municipale lo svolgimento di quattro ordini di funzioni:
- di *polizia locale* (art. 1);
- di *polizia giudiziaria* (art. 5, lett. *a*);
- di *polizia stradale* (art. 5, lett. *b*);
- di *pubblica sicurezza* (art. 5, lett. *c*).

a) Funzioni di polizia locale

Le **funzioni di polizia locale** (ossia le funzioni di polizia amministrativa di competenza del comune) definiscono i compiti propriamente di istituto della polizia municipale. I servizi di polizia locale sono espletati nei seguenti settori: polizia commerciale, (con il fine di controllare che le attività commerciali si svolgano nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia e quindi non in danno dei consumatori, anche sotto l'aspetto igienico-sanitario); polizia edilizia, (vigilanza e controllo sull'attività urbanistica ed edilizia; concessioni edilizie e autorizzazioni; provvedimenti repressivi); polizia urbana, (tutela della convivenza sociale e della sicurezza pubblica, disciplina dei servizi pubblici all'interno dei centri abitati, uso e conservazione del demanio comunale); polizia veterinaria, (prevenzione delle malattie infettive degli animali); polizia mortuaria, (disciplina delle sepolture e del trasporto delle salme, cimiteri); polizia rurale, (applicazione delle leggi e dei regolamenti che attengono in genere alle colture agrarie; adozione del regolamento di polizia rurale).

b) Funzioni di polizia giudiziaria

La L. n. 65/1986 articola il corpo di polizia municipale in tre distinti livelli: a) responsabile del corpo (comandante); b) addetti al coordinamento e al controllo; c) operatori (vigili). L'art. 5 della stessa legge attribuisce la qualità di ufficiali di **polizia giudiziaria** ai livelli *a)* e *b)*, e la qualità di agenti di polizia giudiziaria al livello *c)*. Tali funzioni di polizia giudiziaria sono esercitate ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. *b)* del C.p.p., in base al quale sono considerate agenti di polizia giudiziaria "nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle provincie e dei comuni quando sono in servizio": si segnala che tale delimitazione, dell'ambito territoriale e dell'effettiva prestazione del servizio, costituiscono limiti esclusivamente per l'attività di polizia giudiziaria svolta dai vigili urbani e non per gli altri soggetti che esercitano l'attività di polizia giudiziaria previsti dalla L. 65/1986 (cioè responsabile del corpo ed addetti al coordinamento ed al controllo). Tuttavia, il ricorso al personale di polizia municipale da parte dell'autorità giudiziaria deve ritenersi eventuale in quanto l'art. 58, comma 3, del C.p.p. prevede che l'autorità giudiziaria, oltre al personale delle sezioni di polizia giudiziaria (agenti ed ufficiali della Polizia di Stato), possa altresì avvalersi di ogni servizio o altro organo di polizia giudiziaria.

c) Funzioni di polizia stradale

A norma dell'art. 5 della L. n. 65/1986 il personale di polizia municipale esercita, nell'ambito dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, anche il servizio di polizia stradale, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 *"Nuovo codice della strada"*. Le funzioni di polizia stradale sono definite dall'art. 11 del D.Lgs. 285. A norma di tale articolo, costituiscono **servizi di polizia stradale**:

a) la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale;
b) la rilevazione degli incidenti stradali;
c) la predisposizione e l'esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico;
d) la scorta per la sicurezza della circolazione;
e) la tutela ed il controllo sull'uso della strada.

Gli organi di polizia stradale concorrono altresì alle operazioni di soccorso automobilistico e stradale in genere. Possono, inoltre, collaborare all'effettuazione per studi sul traffico. Ai servizi di polizia stradale provvede il Ministero dell'interno, salve le attribuzioni dei comuni per quanto concerne i centri abitati. Al Ministero dell'interno compete, altresì, il coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati". A norma dell'articolo 12 del medesimo D.Lgs. l'espletamento dei servizi di polizia stradale spetta *in via principale* agli appartenenti alla specialità polizia stradale della Polizia di Stato; alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri ed al Corpo della Guardia di Finanza; ai funzionari del Ministero dell'interno addetti al servizio di polizia stradale; nonché ai corpi ed ai servizi di polizia municipale, nell'*ambito del territorio di appartenenza*.

d) Funzioni di pubblica sicurezza

La L. 65/1986 prevede che il personale di polizia municipale, oltre ai compiti di istituto, debba anche collaborare, previa disposizione del sindaco e su richiesta delle competenti autorità, con le forze della polizia di Stato. L'art. 5 della legge stabilisce in particolare che il personale appartenente al corpo della polizia municipale può essere chiamato a svolgere anche *funzioni di ausiliarie di pubblica sicurezza*. Per esercitare questa seconda attività è necessario che il prefetto, previo accertamento di particolari requisiti, conferisca al personale interessato la qualifica di agente di p.s., abilitandolo a portare, senza licenza, le armi occorrenti per lo svolgimento del servizio. Nell'espletamento delle funzioni di agente di p.s. gli appartenenti al corpo di polizia municipale dipendono operativamente dalle competenti autorità di p.s. nel rispetto di eventuali intese tra dette autorità e il sindaco.

Con il DL 78/2015, recante disposizioni in materia di enti territoriali, è stato disposto (art. 5) il **transito** del personale appartenente al Corpo ed ai servizi di Polizia provinciale, **nei ruoli degli enti locali per funzioni di polizia municipale**.

Più in particolare, è stato specificato che agli enti di area vasta e alle città metropolitane è attribuita l'individuazione del personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Spetta inoltre alle leggi regionali la riallocazione delle funzioni di polizia amministrativa locale e del relativo personale nell'ambito dei processi dì riordino delle funzioni provinciali.

Il personale non individuato o non riallocato, entro il 31 ottobre 2015, in base alle suddette leggi regionali e all'individuazione operata dagli enti di area vasta e dalle città metropolitane, è trasferito ai comuni, singoli o associati. Per il transito sono poste agli enti locali alcune condizioni o facoltà:

- limiti della dotazione organica;
- programmazione triennale dei fabbisogni di personale;
- deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale;
- rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio di riferimento, e sostenibilità di bilancio;
- divieto per gli enti locali - a pena di nullità e fino a quando il personale appartenente al Corpo ed ai servizi di polizia provinciale non sia stato completamente assorbito - di qualsivoglia assunzione per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. Fanno eccezione le assunzioni a tempo determinato effettuate dopo l'entrata in vigore del decreto-legge in commento per esigenze di carattere strettamente stagionale e per periodi non superiori a 5 mesi nell'anno solare (comma 6).

Modalità e procedure del transito del personale sono state definite con il decreto 14 settembre 2015.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

A seguito della riforma costituzionale del titolo V del 2001, la materia ***polizia amministrativa locale*** è stata attribuita alla competenza residuale delle regioni (art. 117, secondo comma, lettera *h)*, e quarto comma, Cost.).

Sul tema, la Corte costituzionale ha in ogni modo affermato che le «auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa» (sentenza n. 134 del 2004; sentenze n. 10 del 2008, n. 322 del 2006, n. 429 del 2004).

Quanto alla necessità di una collaborazione fra forze di polizia municipale e forze di polizia di Stato, l'art. 118, comma 3, Cost., ha provveduto espressamente a demandare alla legge statale il compito di disciplinare eventuali forme di coordinamento nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Le previsioni delle proposte di legge devono essere dunque inquadrate nell'ambito della citata previsione costituzionale e della relativa giurisprudenza costituzionale.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Giova ricordare che la legge di riforma della pubblica amminitrazione (L. 124/2015) **delega il Governo** – all'articolo 8 - all'adozione di uno o più decreti legislativi, entro il 28 agosto 2016, per la razionalizzazione delle funzioni di polizia, intervenendo altresì sul **riordino dei corpi di polizia provinciale** in linea con la definizione dell'assetto delle funzioni disposto dalla cd. legge Delrio (L. 56/2014), escludendo in ogni caso la confluenza presso le forze di polizia.

Ai fini delle proposte di legge in commento, occorre altresì tenere conto del quadro di riforma in atto relativamente al riordino delle **province e delle funzioni provinciali**, avviato con la legge 56/2014, con specifico riguardo alle previsioni delle proposte di legge che attengono ai "corpi di polizia provinciale".

In particolare, come già ricordato (v. *supra*), con il D.L. 78/2015, recante disposizioni in materia di enti territoriali, è stato disposto (art. 5) il **transito del personale appartenente al Corpo ed ai servizi di polizia provinciale**, nei ruoli degli enti locali per funzioni di polizia municipale.

Con il decreto 14 settembre 2015 sono stati dettati i criteri per la mobilita' del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti di area vasta dichiarato in soprannumero nonche' dei corpi e servizi di polizia provinciale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.