Camera dei deputati
Servizio Studi
XVIII Legislatura

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Politiche integrate per la sicurezza e polizia locale
A.C. 242-255-318-451-705-837-1121-1859

Dossier n° 110 - Seconda edizione
29 luglio 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	242-255-318-451-705-837-1121-1859
Titolo:	Disposizioni per il coordinamento in materia di politiche integrate per la sicurezza e di polizia locale
Iniziativa:	Parlamentare
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente

Contenuto

Le proposte di legge in esame riguardano la **sicurezza urbana** e la **polizia locale.** Finalità generale delle proposte di legge è quella di valorizzare le politiche integrate per la sicurezza urbana e di riorganizzare ed adeguare alle nuove esigenze della società l'ordinamento della polizia locale.

Quasi tutte le proposte hanno dunque per oggetto sia il **coordinamento delle politiche integrate della sicurezza**, sia la riforma della disciplina della **polizia locale** (A.C. 242 Fiano, A.C. 255 Guidesi, A.C. 451 Bordonali, A.C. 705 Polverini, A.C. 837 Sandra Savino, A.C. 1859 Brescia). La pdl A.C. 1859 reca, inoltre, una **delega** al Governo per il **riordino della normativa in materia di polizia locale**.

Queste proposte di legge verranno illustrate unitamente nelle schede che seguono mentre le proposte di legge A.C. 318 Rampelli e A.C. 1121 Vito, che hanno per oggetto esclusivamente la disciplina dei **corpi di polizia locale ed il relativo stato giuridico**, saranno illustrate separatamente.

Le proposte di legge intervengono su ambiti che, in parte, sono stati oggetto di interventi normativi nel corso degli ultimi anni.

In particolare, la materia della sicurezza urbana è stato oggetto di interventi legislativi nell'arco dell'ultimo decennio introdotti soprattutto attraverso provvedimenti normativi di urgenza: nella XVI legislatura sono intervenuti sulla materia il D.L. 92/2008 (c.d. pacchetto sicurezza) e il D.L. 187/2010 (Misure urgenti in materia di sicurezza), unitamente alla L. 94/2009 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).
Successivamente, nel corso della XVII legislatura, in particolare con il D.L. 14/2017 (Sicurezza urbana), sono state definite misure per realizzare un modello di *governance* trasversale della sicurezza urbana, integrato tra i diversi livelli di governo, anche attraverso la sottoscrizione di appositi accordi tra Stato e regioni e patti con gli enti locali.
Con il D.L. 113/2018, adottato nel corso della XVIII legislatura in materia di sicurezza e immigrazione, sono state previste specifiche disposizioni riguardanti la polizia locale e misure per il rafforzamento della sicurezza urbana (v. *infra* il paragrafo sul Quadro normativo).
Si ricorda inoltre che nella XVI legislatura al Senato (S. 272 e abb.) e nella XVII legislatura alla Camera (C. 1825 e abb.) è stato avviato l'esame parlamentare di proposte di legge vertenti su materia analoga a quella delle proposte di legge in titolo.

Principi generali

La proposte di legge **A.C. 242** Fiano, **A.C. 255** Guidesi, **A.C. 451** Bordonali, **A.C. 705** Polverini e **A.C. 837** Savino **e A.C. 1859** Brescia hanno per oggetto il **coordinamento tra Stato e regioni** in materia di **ordine pubblico e sicurezza** e la disciplina della **polizia locale**.

Obiettivo dell'intervento legislativo consiste nella realizzazione di **politiche integrate 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. In tale ambito, secondo quanto previsto da gran parte delle proposte di legge, sono in particolare definite **politiche locali per la sicurezza** 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 le **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. 242** e **A.C. 705**, 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. 255** 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, mentre per la pdl **A.C. 451** la sicurezza urbana consiste nel bene pubblico sul quale si fondano la convivenza civile e la coesione sociale della popolazione delle comunità locali. Parzialmente diversa la definizione proposta dalla pdl **A.C. 1859** secondo cui per sicurezza urbana si intende il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro della città.

Si ricorda che il D.L. 14/2017 ha definito "sicurezza integrata" quale insieme degli interventi assicurati da Stato, regioni ed enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza con la finalità del benessere delle comunità territoriali e quello di 'sicurezza urbana. E' stata al contempo definita la "sicurezza urbana" quale bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso una serie di interventi, quali quelli di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale delle aree degradate, l'eliminazione dei fattori di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato e gli enti territoriali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.

Coordinamento delle politiche integrate della sicurezza

Poteri di ordinanza del sindaco e regolamenti di polizia urbana

Le proposte di legge **A.C. 242 e A.C. 705** dispongono in ordine alle competenze del **sindaco** e del **consiglio comunale**.

Per quanto riguarda il **sindaco**, le 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 e dal D.L. 14/2017). Tale disposizione prevede la possibilità del sindaco di adottare **provvedimenti** "anche" **contingibili e urgenti** per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, previa comunicazione al prefetto (art. 54, comma 4). La previsione è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte nella parte in cui comprende la locuzione «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti» (sentenza 115/2011). Le due proposte di legge modificano la disposizione vigente, adeguandola alla pronuncia costituzionale e specificando che per **incolumità pubblica** si intende l'"integrità fisica della popolazione".

Inoltre, le due proposte provvedono a specificare in modo più dettagliato gli ambiti di applicazione del potere di ordinanza, rispetto alla disciplina vigente recata dall'art. 54, comma 4-bis del TUEL, come modificato dal D.L. 14/2017.

In particolare, si prevede che il sindaco possa 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.

Vengono così riprese le disposizioni recate dall'art. 2 del D.M. 5 agosto 2008. Tale provvedimento è stato adottato ai sensi art. 54, comma 4-bis TUEL (nel testo vigente prima delle modifiche apportate dal D.L. 14/2017), il quale appunto rinviava ad un decreto del Ministro dell'interno la disciplina dell'ambito di applicazione del potere sindacale di ordinanza anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana.

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. 242**) ovvero (**A.C. 705**) 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).

Anche la proposta di legge **A.C. 255** interviene in materia di ordinanze, 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.

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

2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza.
3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica.
4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, [anche] contingibili e urgenti nel rispetto dei princìpi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.
4-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.
5. Qualora i provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento.
5-bis. Il sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.
6. In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verifichino particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4.
7. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi.
8. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo.
9. Al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi del presente articolo, il prefetto, ove le ritenga necessarie, dispone, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 4, le misure adeguate per assicurare il concorso delle Forze di polizia. Nell'ambito delle funzioni di cui al presente articolo, il prefetto può altresì disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.
10. Nelle materie previste dai commi 1 e 3, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.
11. Nelle fattispecie di cui ai commi 1, 3 e 4, nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento.
12. Il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco.

La medesima proposta di legge A.C. 255 prevede inoltre che i comuni individuino gli ambiti territoriali nei quali è ammessa la **localizzazione del call-center, degli esercizi commerciali e dei servizi pubblici** e definiscano la disciplina urbanistica in cui il loro insediamento è in ogni caso subordinato alla definizione di orari e modalità di esercizio. Nelle more non è consentita l'apertura di nuovi call center nè la rilocalizzazione di precedenti.

Le proposte di legge **A.C. 242, 451, 705 e 1859** stabiliscono che i consigli comunali adottino specifici **regolamenti comunali di polizia urbana** (definiti dalla pdl **A.C. 451** regolamenti comunali per la promozione della sicurezza urbana) per prevenire e contrastare i fenomeni di degrado urbano.

L'intervento dei regolamenti è definito, in particolare, con riferimento ai seguenti ambiti:

- 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 dell'emergenza igienico-sanitaria.

Anche in questo caso le proposte di legge differiscono in particolare sui profili sanzionatori relativi alle violazione del regolamento. La pdl **A.C. 242** fa 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. 705** prevede sanzioni per la violazione del regolamento di polizia urbana, da 50 a 10.000 euro e 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

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). Da ultimo il D.L. 14/2017 ha disciplinato i **patti per l'attuazione della sicurezza urbana** (si veda *infra* il paragrafo sul Quadro normativo*).*

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. 242 e 705**) o disporre (secondo **A.C. 837**) 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.

Altre proposte di legge (**A.C. 255 e A.C. 1859** in particolare) prevedono anche la facoltà per le regioni di stipulare accordi territoriali per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza. 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.

Le pdl **A.C. 451 e 1859** prevedono che gli enti locali possano stipulare accordi territoriali per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza urbana, "anche" attraverso il coinvolgimento delle autorità provinciali di pubblica sicurezza.

Le proposte in esame individuano poi dettagliatamente i **contenuti** degli accordi di sicurezza urbana.

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** (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.

La pdl **A.C. 451** include tra i contenuti degli accordi anche la promozione e gestione della collaborazione con associazioni di cittadini non armati. La pdl **A.C. 1859** prevede la collaborazione con le associazioni del territorio per lo sviluppo di politiche e interventi locali per la sicurezza, compreso il controllo di vicinato.

Tra gli altri contenuti degli accordi previsti dalle proposte di legge, si ricordano:

- cooperazione in 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.

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 previsione di una **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 pdl **A.C 451** istituisce la **Conferenza regionale per la sicurezza urbana** presieduta dal presidente

della giunta regionale che la convoca almeno ogni sei mesi.
- la pdl **A.C. 1859** istituisce in ogni regione la "**Cabina di regia per la sicurezza urbana**", presieduta dal presidente della presidente della giunta regionale che la convoca almeno ogni sei mesi e può definire ulteriori servizi essenziali sulla base delle esigenze del territorio nell'ambito del conferimento delle funzioni di polizia locale in forma associata.

Polizia locale

Le proposte di legge del **A.C. 242, 255, 451, 705 e 837** 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 pdl **A.C. 255** (art. 7) prevede anche disposizioni specifiche in materia di **polizia provinciale**. Come accennato, le proposte di legge **A.C. 318** e **A.C. 1121**, che trattano esclusivamente di polizia locale, sono esaminate in un paragrafo a parte.

La delega in materia di polizia locale

La sola proposta di legge **A.C. 1859** Brescia reca una **delega al Governo** per il riordino della normativa in materia di **polizia locale**, da esercitarsi entro **un anno** dalla data di entrata in vigore della legge.

La delega riguarda:

-il riordino della normativa sul personale della polizia locale;

-gli strumenti e le dotazioni del personale;

-lo scambio di informazioni per l'attuazione delle politiche integrate per la sicurezza.

Con riferimento alla normativa sul personale della polizia locale, si prevede che la contrattazione dovrà prevedere, tra l'altro, il riconoscimento dello svolgimento di lavori particolarmente faticosi e pesanti e l'istituzione di una specifica classe di rischio equivalente al trattamento previsto per gli appartenenti alle Forze di polizia statali. E' prevista la defizione orientamenti generali per la formazione e l'aggiornamento professionale e in servizio e saranno definite le qualifiche articolate in ruoli distinti.

Quanto agli strumenti e alle dotazioni del personale della polizia locale, la delega fa riferimento all'individuazione di *standard* minimi per le uniformi e i veicoli, all'individuazione dell'armamento e degli strumenti di autotutela e al collegamento tra il numero unico di emergenza 112 e le sale operative dei corpi di polizia locale.

Infine, si prevede la messa a punto del sistema di scambio informativo ai fini sia della sicurezza urbana sia delle politiche integrate per la sicurezza.

Sui decreti legislativi, adottati su proposta del Ministro dell'interno, sono acquisiti i pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato nonchè delle competenti Commissioni parlamentari. Quest ultime possono nuovamente esprimersi sulle osservazioni trasmesse dal Governo nel caso in cui l'Esecutivo non abbia ritenuto di conformarsi al parere espresso dalle Commissioni.

Funzioni di polizia locale

Le proposte di legge individuano 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** (nell'ambito del territorio di competenza).

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, di vigilanza, d'onore;
- 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.

Alcune proposte sottolineano 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 amministrative proprie degli enti locali (in base a quanto previsto dall'articolo 118, primo comma, Cost.) e che lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, possono, con legge, **conferire ulteriori funzioni** in materia di sicurezza (come previsto invia generale dall'articolo 118, secondo comma, Cost.).

Qualifiche del personale di polizia locale

Le proposte di legge individuano le **qualifiche** del personale di polizia locale articolate in **ruoli** (la pdl **A.C. 1859** demanda la definizione delle qualifiche ai decreti delegati) .

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. 705** prevede i ruoli di ufficiale superiore e ufficiale dirigente.

La pdl **A.C. 255** prevede la seguente articolazione dei ruoli:

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

Le qualifiche proposte dall'**A.C. 451** sono le seguenti:

- agente;
- agente addetto al coordinamento di altri operatori;
- ufficiale commissario addetto al coordinamento e controllo;
- ufficiale commissario capo di organizzazioni complesse;
- comandante.

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

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

La pdl **A.C. 705** prevede anche la qualifica di agente polizia stradale.

Alcune proposte di legge (**A.C. 242, 705, 837**) 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. 451** riferisce l'applicazione di tali requisiti a tutti gli operatori di polizia locale, non solamente a quelli con la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

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.

Esercizio delle funzioni di polizia locale

Le proposte di legge **A.C. 242, 255, 705, 837 e 1859** prevedono che i comuni, singoli o associati, le province e le città metropolitane costituiscono necessariamente **corpi di polizia locale** a carattere comunale, intercomunale o provinciale. La sola pdl **A.C. 451** contempla la possibilità di costituire corpi di polizia locale a **carattere regionale**.

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** (e le **regioni** per la pdl **A.C. 451**) 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, tra l'altro, l'ordinamento della polizia locale e modalità e tempi di istituzione dei corpi (che devono un numero minimo di 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 **A.C 451** prevede l'istituzione da parte delle regioni di **accademie regionali** (o sovraregionali) **di polizia locale** per la formazione professionale del personale. Inoltre, le regioni individuano gli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale ed incentivano la gestione associata della funzione di polizia locale attraverso le unioni di comuni.

Si ricorda che a legislazione vigente (D.L. 78/2010) 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) e deve essere attuato - a seguito delle diverse proroghe del termini che si sono succedute nel tempo - entro il 31 dicembre 2019. Il DL 91/2018 ha, al contempo, disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane, anche al fine del superamento dell'esercizio obbligatorio e la semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.
Si ricorda inoltre che la Corte costituzionale, con la recente sentenza 33 del 2019 è intervenuta sulla disposizione (art. 14, comma 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78) che impone ai Comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le loro funzioni fondamentali (trasporto pubblico, polizia municipale, ecc.) dichiarandone l'illegittimità costituzionale "là dove non consente ai Comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala e/o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento".
La Corte costituzionale ha in tale sede evidenziato come l'obbligo imposto ai Comuni sconta un'eccessiva rigidità perché dovrebbe essere applicato anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta il coinvolgimento di altri Comuni non in situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni (per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari fattori antropici, dispersione territoriale e isolamento) non consente di raggiungere gli obiettivi normativi.
Si tratta di situazioni dalla più varia complessità che però - secondo la sentenza - meritano attenzione perché il sacrificio imposto all'autonomia comunale non realizza quei risparmi di spesa cui è finalizzata la normativa stessa.La sentenza, inoltre, richiama l'attenzione sul fatto che, rispetto al disegno costituzionale, l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana è da sempre relegato "a mero effetto riflesso di altri obiettivi".
Una doverosa cooperazione da parte del sistema degli attori istituzionali, direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale. A questo proposito la sentenza ricorda come in altri Paesi (ad esempio in Francia) sono state trovate risposte strutturali al problema della polverizzazione dei Comuni, spesso attuando la differenziazione sul piano non solo organizzativo ma anche funzionale. La Corte ha infine dichiarato l'illegittimità delle norme della legge regionale Campania sulla individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, in quanto approvate in assenza della necessaria concertazione con i Comuni interessati (sent. 33/2019).

La pdl **A.C. 255** al riguardo rinvia alla disciplina vigente e prevede l'istituzione di un fondo di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni in materia di pubblica sicurezza con una dotazione pari a 4 milioni annui.

Ausiliari del traffico e polizia stradale

Le proposte **A.C. 242, 705 e 837** 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. Le tre proposte di cui sopra e la pdl **A.C. 451** precisano 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.

Le proposte di cui sopre e la pdl **A.C. 1859** prevedono che tale personale **dipende operativamente** dal comando della polizia locale e procede all'accertamento e alle contestazioni delle violazioni.

Inoltre, le proposte **A.C. 242 e 705** introducono alcune novelle al **codice della strada** volte a consentire lo svolgimento di **funzioni di polizia stradale**, 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 inoltre 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.

Riguardo a tali misure, si ricorda che è all'esame della Camera la proposta di legge C. 680-A che modifica il Codice della strada nella parte relativa alla disciplina dell'esercizio di funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta da parte dei dipendenti delle società concessionarie della gestione dei parcheggi e delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone.

Sono altresì in corso di esame alcune proposte di legge abbinate volte a modificare, per diversi profili, il testo vigente del Codice della strada (A.C. 24 e abb).

Altre disposizioni

Le proposte di legge **A.C. 242, 255, 451, 705 e 837** prevedono inoltre ulteriori previsioni, tra cui:

- il **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 **A.C. 837** il permesso è limitato al personale con la qualifica di agente di pubblica sicurezza);
- la possibilità per il personale della polizia locale, nello svolgimento del servizio, di portare senza licenza le **armi** di cui è dotato anche **fuori dall'ambito territoriale** dell'ente di appartenenza, nonché per esigenze di difesa personale (**A.C. 242** - sul punto è intervenuto di recente il DL 113/2018 con le previsioni recate dall'art. 19-*bis*);
- la **patente di servizio** obbligatoria per i condurre i veicoli in dotazione della polizia locale che devono essere dotati di speciali targhe di identificazione;
- l'**esenzione dal pagamento del canone per le radio** della polizia locale (**A.C. 837**) e la gratuità dell'immatricolazione (**A.C. 255**);
- l'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;
- la revisione e l'adeguamento del trattamento economico e previdenziale e l'applicazione dei **contratti** 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; la **pdl A.C. 837** prevede un **delega** al Governo per la disciplina dei contenuti del **rapporto di impiego del personale di polizia locale**;
- la 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;
- l'accesso della polizia locale a **banche dati pubbliche,** tra cui quelle del pubblico registro automobilistico;
- l'individuazione di **emblemi e stemmi uniformi** per il corpo di polizia locale di ciascun ambito comunale o provinciale;

La pdl **A.C. 255** prevede la partecipazione dei privati alla sicurezza urbana attraverso la collaborazione di **associazioni di cittadini non armati** per la segnalazione di eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana. Come anticipato sopra, anche la pdl **A.C. 451** prevede che le associazioni di cittadini collaborino alla sicurezza urbana. Quest'ultima proposta di legge prevede inoltre l'apposizione sull'uniforme degli operatori di polizia locale di un **codice identificativo**.

A partire dal 2009 è stata 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.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 226/2010 dichiarando l'illegittimità costituzionale del riferimento – in tale ambito - alle «situazioni di disagio sociale», situazioni che «reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei sevizi sociali», così come delineata dalla costante giurisprudenza costituzionale (Corte cost. sent. nn. 10 e 121/2010; 168 e 124/2009; 50/2008 e 287/2004). La Corte ha evidenziato come gli interventi del prefetto e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la preferenza accordata alle associazioni fra appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, la circostanza

che le segnalazioni dei volontari siano dirette alle sole Forze di polizia (e non, invece, agli organi preposti ai servizi sociali) – previsioni tutte pienamente coerenti in una prospettiva di tutela della «sicurezza urbana», intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino – perdono tale carattere quando venga in rilievo il diverso obiettivo di porre rimedio a condizioni di disagio ed emarginazione sociale. La lesione del riparto costituzionale delle competenze è derivata, dunque, ad avviso della Corte, dalla eccessiva ampiezza della previsione del citato comma 40 e la declaratoria di illegittimità costituzionale parziale di essa, riconducendo l'attività delle associazioni di volontari, di cui il sindaco può avvalersi, nel perimetro della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza esclusiva statale, rende la disciplina complementare recata dalla altre disposizioni non incompatibile con i parametri costituzionali evocati.

La pdl **A.C. 255** prevede inoltre l'utilizzo dei sistemi di **videosorveglianza** da parte dei comuni.
Si ricorda che attualmente i comuni sono autorizzati ad impiegare sistemi di videosorveglianza nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, a fini di tutela della sicurezza urbana secondo la disciplina recata dall'art. 6, co. 7, DL 11/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. 38/2009. Inoltre, in attuazione delle previsioni del DL 14/2017, è stata prevista la possibilità per i sindaci di sottoscrivere con i prefetti, anche sulla base di osservazioni provenienti da associazioni di categoria, appositi patti per l'attuazione della sicurezza urbana, volti alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso diverse misure tra cui l'installazione di sistemi di videosorveglianza.

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 servizio.
Le proposte di legge **A.C. 837** reca una **norma di copertura** per il finanziamento degli **accordi di sicurezza urbana** il cui onere è calcolato in **3 milioni** all'anno per il biennio 2019 e 2010.

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

Le proposte di legge A.C. 318 e 1121

Le proposte di legge **A.C. 318 Rampelli** e **A.C. 1121 Vito** recano disposizioni volte a disciplinare l'esercizio delle **funzioni di polizia locale** attribuite agli enti locali da attuare in forma singola o associata. Riguardo a quest'ultima, si 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**. Le proposte di legge disciplinano le forme e le modalità dei **rapporti di reciproca collaborazione** tra gli organi della polizia locale e quelli delle **Forze di polizia dello Stato**.
La proposta **A.C. 318** disciplina nel dettaglio le funzioni del **sindaco** e del **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 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. Si ricorda che solo i comuni nei quali il servizio di polizia municipale sia espletato da almeno 7 addetti possono istituire il Corpo di polizia municipale (L. 65/1986, art. 7).

Entrambe le proposte dettano poi disposizioni sui **compiti e sulle attività** che i **corpi e i servizi di polizia locale** svolgono nell'ambito delle proprie competenze.
In particolare, si prevede che gli enti locali istituiscano 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 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 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 i flussi di transito della rete viaria; 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 dell'ente locale.

Sono altresì disciplinate dalla proposta di legge **A.C. 318** - 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**.

Entrambe le proposte attribuiscono 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** e il **consiglio regionale di polizia locale**, quest'ultimo formato dai rappresentanti dei corpi e dei servizi di polizia locale presenti nel territorio di pertinenza, determinandone con regolamento la composizione, il funzionamento, i compiti e i poteri.

Ai regolamenti di polizia locale, adottati dagli enti locali, 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 dell'ente locale sono altresì stabiliti: il contingente numerico degli addetti ai 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 **A.C. 318** 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.

Entrambe le proposte disciplinano 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. Nelle more del superamento del regime privatistico attuale, le proposte di legge istituiscono, in via transitoria, il comparto della polizia locale e l'Agenzia di rappresentanza della polizia locale.

La proposta di legge **A.C. 318** detta ulteriori disposizioni in materia, tra cui l'istituzione dell'**Ente nazionale di assistenza e promozione sociale** per il personale della polizia locale in servizio e in quiescenza, alle dipendenze della Presidenza del Consiglio.

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

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. Negli ultimi anni sono state rafforzate forme di *governance* multilivello per realizzare una politica integrata della **sicurezza urbana** attraverso la collaborazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

In tale quadro, 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. Con il DL 14/2017 particolare importanza è stata annessa alla sottoscrizione di appositi accordi tra Stato e Regioni e di patti con gli enti locali con la finalità di realizzare un modello di *governance* trasversale e integrato tra i diversi livelli di governo.

In base all'assetto ordinamentale dettato dal Testo unico enti locali (TUEL) e dalle modifiche successivamente intervenute, 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, a partire dal 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). Il DL 14/2017 ha specificato che il sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, può disporre, per un periodo comunque non superiore a 30 giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.
Il sindaco assicura ila 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.

Con il DL 113/2018 sono state introdotte una serie di misure inerenti la **sicurezza urbana** tra cui, in particolare:

- la previsione di sanzioni penali per l'**inottemperanza** al provvedimento di divieto di accesso in specifiche aree urbane, c.d. **DASPO urbano** (art. 21-*ter*), il cui ambito ambito di applicazione viene esteso ai presidi sanitari, fiere, mercati, aree di pubblici spettacoli, locali pubblici e pubblici esercizi (art. 21);
- l'inserimento nel codice penale dell'articolo 669-*bis*, relativo all'**esercizio molesto dell'accattonaggio**,che viene punito con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000 (art. 21-quater);
- la modifica della fattispecie di **impiego di minori nell'accattonaggio** sanzionando anche la condotta dell'organizzazione dell'altrui accattonaggio (art. 21-quinquies);
- la punibilità a titolo di illecito penale sia del **blocco stradale** che dell'ostruzione o ingombro di strade ferrate, fattispecie attualmente punite come illeciti amministrativi (art. 23).
- la disciplina dell'**esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore** o guardiamacchine, in particolare sanzionando non più "l'esercizio abusivo" dell'attività di parcheggiatore, ma "l'esercizio senza autorizzazione" di tale attività ed intervenendo sulle ipotesi aggravate (art. 21-sexies);
- l'aumento del contributo finanziario delle società organizzatrici di **eventi calcistici** per il **mantenimento dell'ordine pubblico** (art. 20-bis);
- la sottoscrizione di accordi tra prefetto ed organizzazioni maggiormente rappresentativi dei pubblici esercenti **per prevenire illegalità o pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblici** (art. 21-bis);
- la disciplina delle **ordinanze** di ordinaria amministrazione del sindaco in materia di **orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche**, il cui ambito di applicazione è esteso anche agli alimenti; analogo ampliamento riguarda l'ambito territoriale delle ordinanze che potranno riguardare aree cittadine interessate da fenomeni di **aggregazione notturna**, introducendo sanzioni nel caso di inosservanza (art. 35-ter);
- l'istituzione di un **Fondo per la sicurezza urbana**, con una dotazione di 2 milioni di euro per il 2018, di 5 milioni per ciascun anno 2019 e 2020 (nello stato di previsione del Ministero dell'interno). Il Fondo è destinato a concorrere al finanziamento di iniziative urgenti da parte dei comuni in materia di sicurezza urbana (art. 35-quater). Il Fondo è stato poi incrementato di 25 milioni di euro per l'anno 2019, di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 e di 25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022 (L. 145/2018, art. 1, comma 920).

Polizia locale

La **polizia locale** è costituita dai corpi di polizia, a livello locale, che possono essere creati e gestiti da enti locali anche tra loro consorziati. Si tratta di strutture dipendenti dagli enti locali, con competenza riferita al territorio dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni.

Il riferimento normativo principale in materia è ancora rappresentato dalla 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 eterogenei: accanto alle funzioni di polizia amministrativa, la polizia municipale svolge infatti 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 (transitati nella polizia municipale con il DL 78/2015 - v. *infra*) è sempre 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 2017, a cura dell'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) - alla luce del mutato assetto delle funzioni disposto dalla legge n. 56 del 2014 - 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.

Con il **DL 113/2018**, in materia di sicurezza ed immigrazione, alcune disposizioni hanno riguardato nello specifico la polizia locale.

In particolare, è stata prevista la possibilità per la **Polizia locale** di utilizzare, in via sperimentale, **armi comuni ad impulsi elettrici** e, in esito alla sperimentazione, i comuni possono deliberare, con proprio regolamento, di assegnare in dotazione effettiva di reparto dette armi (art. 19); è stata specificata (con una norma interpretativa) per il personale della **polizia municipale** la **portabilità delle armi** senza licenza **fuori del territorio dell'ente di appartenenza**, per il caso di **necessità** dovuto alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza (art. 19-ter); è stato consentito ai **comuni** che abbiano rispettato i vincoli di finanza pubblica nell'ultimo triennio, di procedere nell'anno 2019 ad **assunzioni di personale della polizia municipale** in deroga ai vincoli previsti dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 35-bis).

Per l'illustrazione di dettaglio delle singole disposizioni recate dal DL 113/2018 si veda il relativo dossier di documentazione.

Infine, si ricorda la legge di bilancio 2021 che reca alcune norme relative al **personale** della polizia locale e prevede l'istituzione di un **fondo**, con una dotazione di **20 milioni** a decorrere **dall'anno 2022**, per la definizione degli interventi necessari a dare attuazione alla **riforma della polizia locale** e disposti con appositi provvedimenti normativi (L. 178/2020, commi 993-995).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

A partire dal 2001, con la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, è stata attribuita allo Stato la competenza legislativa in materia di "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della **polizia amministrativa locale"** (art. 117, secondo comma, lett. h) Cost.).

L'ordinamento della polizia locale presenta al contempo un carattere eterogeneo, che investe non soltanto le materie dell'ordine pubblico e della sicurezza (art. 117, secondo comma, lett. h), Cost.), ma anche la materia dell'uso delle armi (art. 117 secondo comma lett. d) Cost.), la materia della giurisdizione penale (art. 117, secondo comma lett. l) Cost.) e la materia delle funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, secondo comma, lett. p).

A sua volta, l'art. 118, comma terzo, 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.

Per quanto concerne la delimitazione della materia "polizia amministrativa locale" ed il conseguente riparto di competenze legislativa tra Stato e regioni, occorre dunque fare riferimento alla **giurisprudenza della Corte costituzionale** successiva alla riforma del Titolo V.

Nella **sentenza n. 167/2010**, in particolare, la Corte ha richiamato i precedenti orientamenti secondo i quali ogni tipo di **coordinamento in materia di sicurezza tra Stato e Regione** spetta in via esclusiva alla legislazione statale, come espressamente prevede l'art. 118, comma terzo Cost., sicché la legge regionale non può neppure unilateralmente prevedere che la polizia locale eserciti in via prioritaria un determinato compito in materia di sicurezza - il controllo del territorio - da svolgersi nell'ambito delle funzioni di polizia di sicurezza stabilite dalla legislazione statale e in collaborazione con le forze di polizia dello Stato perché spetta soltanto alla legge statale legiferare in proposito.

Nella citata sentenza, la Corte individua alcuni **ambiti specifici** spettanti alla legislazione regionale residuale in materia di ordinamento della polizia locale che concernono alcuni specifici settori:

a) l'attività di stimolo e di impulso, nei limiti previsti dalla legge, presso gli organi statali competenti ad adottare misure volte al perseguimento della tutela della sicurezza,

b) le attività promozionali con le competenti autorità di altri Stati,

c) il finanziamento delle convenzioni tra enti locali e l'associazionismo e il volontariato, incluso quello delle associazioni degli appartenenti alle forze di polizia dello Stato, purché tali convenzioni rispettino le funzioni degli enti locali e le norme previste dalle leggi statali e regionali,

d) l'organizzazione e il funzionamento delle funzioni di polizia locale, il che dà alla legge regionale la facoltà di scegliere di regolare anche in modo minuzioso l'istituzione di corpi di polizia locale da parte degli enti locali, il contingente numerico degli addetti in servizio, il tipo di organizzazione del corpo di polizia municipale, lo stato giuridico del relativo personale e il relativo trattamento economico.

Su quest'ultimo aspetto, peraltro, va tenuto presente che la disciplina di dettaglio dei casi e dei modi con cui gli enti locali istituiscono i corpi di polizia locale rientra nella disciplina delle materia delle funzioni degli enti locali che nelle regioni a Statuto ordinario spetta alla potestà legislativa statale nell'ambito della disciplina delle **funzioni fondamentali degli enti locali** (art. 117, secondo comma, lett. *p)*, Cost.), tra le quali da sempre la legislazione include la polizia locale.

In particolare, l'art. 19 del D.L. n. 95 del 2012 (conv. L. n. 135/2012) sulla c.d. *spending review*, che individua le funzioni fondamentali dei comuni, vi annovera anche la "polizia municipale e polizia amministrativa locale".
Tale ambito funzionale non rientra invece nelle funzioni fondamentali delle province così come individuate dalla L. n. 56 del 2014.

Al contempo, 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 ricordato che spetta allo Stato definire le nozioni di "**incolumità pubblica**" e di "**sicurezza urbana**" (sentenza 196/2009).

Inoltre, sul tema del coordinamento, la Corte costituzionale ha, in più occasioni, evidenziato 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**).

Più di recente, con la sentenza n. 236 del 2020 la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi su ricorso in via principale *ex* art. 127 Cost. – ha ritenuto che la legge regionale oggetto dle ricorso nel suo complesso violasse l'art. 117, comma 2, lett. h), della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza. La Corte ha ribadito la distinzione – già menzionata nella sent. n. 285 del 2019 – tra **sicurezza "in senso stretto" (c.d. primaria)**, che costituisce il nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale, e **sicurezza "in senso lato" (c.d. secondaria)**, che invece ricomprende un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale.

Nel caso di specie la legge regionale configurava il controllo di vicinato come «contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio» e tale circostanza è stata ritenuta dalla Corte costituzionale chiaro sintomo dello sconfinamento (illegittimo) della Regione nell'area della sicurezza primaria. La Corte ha ritenuto esservi altresì l aviolazione dell'art. 118, comma 3, Cost. – che rimette alla (sola) legge statale la disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

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.