

dossier

XIX Legislatura

31 luglio 2024

Riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale

A.C. 1716



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it – ✕ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 332



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - ✉ st_istituzioni@camera.it – ✕ [@CD_istituzioni](https://www.instagram.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 337

Il presente dossier è stato redatto dal Servizio studi della Camera dei deputati

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.

AC0266.docx

INDICE

PREMESSA	3
▪ Il quadro normativo	3
▪ Il riparto di competenza in materia e la giurisprudenza costituzionale.....	14
IL DISEGNO DI LEGGE A.C. 1716	
▪ Articolo 1 (<i>Delega al Governo per il riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale</i>)	23
▪ Articolo 2 (<i>Principi e criteri direttivi</i>)	25
▪ Articolo 3 (<i>Principi e criteri direttivi specifici</i>)	28
▪ Articolo 4 (<i>Principi e criteri direttivi relativi ai regolamenti del servizio di polizia locale</i>).....	34
▪ Articolo 5 (<i>Disposizioni finanziarie</i>).....	36
PROPOSTE DI LEGGE ABBINATE	
PROPOSTE DI LEGGE A.C. 125-600-875-1727	41
▪ Le proposte di legge A.C. 125 e 875	41
▪ Le proposte di legge A.C. 600 e 1727	52

PREMESSA

I progetti di legge oggetto di commento nel presente dossier intervengono in materia di ordinamento della polizia locale.

In particolare, il disegno di legge del Governo, [C. 1716](#) conferisce una delega al Governo per la revisione complessiva della materia. A questo disegno di legge sono abbinata quattro proposte di legge di iniziativa parlamentare ([C. 125](#) Bordonali, [C. 600](#) Rampelli, [C. 875](#) Deborah Bergamini e [C. 1727](#) Paolo Emilio Russo).

Ai fini di una migliore contestualizzazione dei progetti di legge, in questa premessa vengono fornite le ricostruzioni del vigente quadro normativo e della giurisprudenza costituzionale in materia.

Il quadro normativo

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.

La legge quadro del 1986

Il riferimento normativo principale in materia è ancora rappresentato dalla **L. 7 marzo 1986, n. 65**, "Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale".

Tale legge quadro prevede che, oltre alla polizia municipale, 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). Tale disposizione è stata alla base dell'istituzione dei corpi di polizia provinciale, che tuttavia sono transitati nella polizia municipale con il DL 78/2015 (si v. *infra*).

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.

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 o amministrativa

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 considerati agenti di polizia giudiziaria "nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle provincie e dei comuni quando sono in servizio": si segnala pertanto che gli appartenenti alla polizia municipale, ai sensi dell'art. 57 c.p.p., e della L. 3 luglio 1986 n. 65, art. 5, hanno la qualifica di agenti di polizia giudiziaria soltanto nel territorio di appartenenza e limitatamente al tempo in cui sono in servizio e ciò a differenza di altri corpi, quali la Polizia di Stato, i Carabinieri, la Guardia di finanza etc., i cui appartenenti operano su tutto il territorio nazionale e sono sempre in servizio (cfr., tra le molte, Cass. Civ., sez. VI, 30 gennaio 2019, n. 2748).

Le funzioni e i conseguenti atti attribuiti alla polizia giudiziaria sono tassativamente fissati dal Codice di Procedura Penale (art. 55 c.p.p.):

- vigilanza e repressione, agendo anche di propria iniziativa per raccogliere notizia dei reati commessi e impedendo che vengano portati a conseguenze ulteriori;
- investigazione, ricercando gli autori e assicurando le fonti di prova;
- esecuzione degli atti disposti dal giudice, svolgendo ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità 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. L'art. 8 del D.L. 92/2008, riconosce al personale di polizia municipale – se addetto ai servizi di polizia stradale e in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza – la facoltà di accedere oltre che allo schedario del CED - Centro elaborazione dati (la banca dati che fornisce il supporto informatico per l'attività operativa e investigativa delle Forze di Polizia) dei veicoli rubati anche a quello dei documenti d'identità rubati o smarriti e alle informazioni contenute nel CED e concernenti i permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati. Allo stesso personale viene data facoltà di immettere nel CED, previa apposita abilitazione, i dati autonomamente acquisiti relativi ai veicoli rubati e ai documenti rubati o smarriti.

La riforma Bassanini, la riforma del Titolo V e i successivi sviluppi

Il **D.Lgs. n. 112/1998** (in attuazione della cd. Legge Bassanini) 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).

Con la **riforma costituzionale del Titolo V**, dal 2001 è stata riservata allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lett. *h*), Cost., la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza, ad esclusione della “polizia amministrativa locale”, che è quindi attribuita alla competenza residuale regionale (si v. *infra*, paragrafo su riparto di competenza in materia).

In tale contesto, accanto alle tradizionali funzioni previste dalla legge quadro del 1986, l'ampliamento del concetto di sicurezza pubblica per ricomprendervi la c.d. **sicurezza urbana**, in tempi più recenti ha

determinato altresì l'**ampliamento dei compiti** svolti e attribuiti alle forze di polizia locali nella lotta al degrado urbano.

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.

Un primo riconoscimento legislativo del ruolo degli enti locali in tale ambito è rappresentato da una disposizione della **legge finanziaria per il 2007** (art. 1, comma 439, L. 296/2006), 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 (c.d. **patti per la sicurezza**).

Sulla base di tale previsione, è stato stipulato, il 20 marzo 2007, un **Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'interno e l'ANCI** e, nell'ambito di questo accordo cornice, un'intesa per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane, al fine di garantire un certo grado di uniformità, pur non trascurando le specificità dei territori.

Il Patto ha fissato alcune **linee di indirizzo** per sviluppare gli accordi e le iniziative congiunte da realizzarsi in collaborazione tra gli enti locali e il Ministero dell'interno; tra le quali rilevano:

- la promozione di un rapporto di collaborazione tra i prefetti e i sindaci per un più intenso ed integrato **processo conoscitivo delle problematiche emergenti sul territorio**;
- l'attivazione di iniziative di prevenzione sociale mirate alla **riqualificazione del tessuto urbano**, al **recupero del degrado ambientale** e delle situazioni di **disagio sociale**;
- iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale del **personale dei Corpi di polizia municipale** e di altri operatori della sicurezza, nell'ottica di un innalzamento dei livelli di professionalità, creando così le condizioni per una integrazione tra gli operatori nel quadro delle iniziative in tema di "sicurezza diffusa", con possibile organizzazione di **"pattuglie miste"**;
- la realizzazione di forme di **interoperabilità tra le sale operative** delle Forze di Polizia e quelle delle polizie municipali e promozione della **collaborazione dei rispettivi sistemi informativi**;
- la promozione e il potenziamento degli apparati di **videosorveglianza**.

Con il successivo **D.L. n. 92/2008** (provvedimento di maggior rilievo del c.d. pacchetto sicurezza del 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 urbano¹ (alcune delle quali parzialmente dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale²), 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 territorio³.

Con il pacchetto sicurezza è stata per la prima volta definita in senso normativo la locuzione “**sicurezza urbana**” come “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”⁴.

La cornice normativa è stata poi ampiamente rinnovata con il **D.L. 20 febbraio 2017, n. 14** (conv. L. n. 48 del 2017).

Tale decreto ha in primo luogo definito un modello di **sicurezza integrata**, ovvero un insieme di interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano, dagli enti locali e 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 per il benessere delle comunità

¹ Oltre al potere di ordinanza su cui si v. la nota successiva, al sindaco viene attribuito il compito di concorrere ad assicurare la cooperazione fra le forze di polizia locali e statali, in modo da consentire una maggiore partecipazione dell'amministratore locale alla tutela della sicurezza dei cittadini.

² Con la sentenza n. 115 del 2011, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la norma che, a partire dal 2008, consentiva al sindaco, quale ufficiale del Governo, di adottare ordinanze, anche fuori dei casi contingibili e urgenti, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana. Per la Corte infatti il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, che si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico - viola, da un lato, 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 dell'imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati; dall'altro, viola l'ulteriore riserva di legge relativa di cui all'art. 97 Cost., poiché la pubblica amministrazione può soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge; e viola, infine, anche l'art. 3, primo comma, Cost., giacché, in assenza di una valida base legislativa, gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci.

³ L'art. 7 del D.L. 92/2008, estende inoltre, per specifiche esigenze, anche ai comuni diversi da quelli corrispondenti ai maggiori centri urbani, l'applicazione del disposto dell'art. 17 della L. 128/2001, relativo all'attuazione di **piani coordinati di controllo del territorio** da attuare a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi dell'Arma dei carabinieri e, per i servizi pertinenti alle attività d'istituto, del Corpo della Guardia di finanza, con la partecipazione di contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale, previa richiesta al sindaco.

⁴ La nozione in realtà è contenuta in un decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008 (pubblicato nella G.U. n. 186 del 9 agosto 2008), che ha stabilito l'ambito di applicazione delle disposizioni sui nuovi poteri del sindaco al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

locali (art. 1, co. 2). A tal fine assume un valore strategico il coordinamento tra i diversi attori istituzionali, con particolare riguardo alla **collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale**.

Il legislatore ha definito una serie di strumenti per garantire la cooperazione interistituzionale in tale materia.

La legge demanda ad un accordo sancito in sede di Conferenza Unificata, su proposta del Ministro dell'interno, la definizione delle **linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata**, che sono rivolte, prioritariamente, a coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale, in tre settori principali:

- a) scambio informativo tra la polizia locale e le forze di polizia presenti sul territorio;
- b) interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con quelle delle forze di polizia, nonché regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio;
- c) aggiornamento professionale integrato per gli operatori di polizia.

Le linee generali sono state adottate con [accordo stipulato il 24 gennaio 2018](#) in sede di Conferenza unificata.

In attuazione delle linee generali, lo Stato e le Regioni e Province autonome possono concludere **specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata**, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale (articoli 2 e 3, D.L. n. 14/2017).

Inoltre, con il medesimo decreto legge si è provveduto a creare una cornice per le **funzioni di sicurezza urbana** che hanno assunto i comuni, e con essi, per le parti di competenza, la stessa polizia locale.

La **sicurezza urbana** è intesa quale bene pubblico con riguardo alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso gli interventi sotto descritti, attraverso il contributo congiunto dello Stato, delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali (art. 4, comma 1, D.L. n. 14/2017):

- riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati;
- eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale;
- prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio;
- promozione del rispetto della legalità;
- affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

Con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città, su proposta del Ministro dell'interno sono adottate le **Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana**, che definiscono le coordinate di riferimento delle politiche per la sicurezza urbana. Esse sono state adottate con [accordo stipulato il 26 luglio 2018](#), in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Nel rispetto delle Linee guida ed in coerenza con le Linee generali sulla sicurezza integrata, sono sottoscritti tra Sindaco e Prefetto i **Patti per l'attuazione della sicurezza urbana**, che declinano sul territorio i seguenti obiettivi: 1. prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado; 2. promozione e tutela della legalità e dissuasione di ogni condotta illecita, nonché prevenzione dei fenomeni che comportano turbative del libero utilizzo degli spazi pubblici 3. promozione del rispetto del decoro urbano 4. promozione e inclusione della protezione e della solidarietà sociale 5. individuazione di specifici obiettivi per l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione (art. 5, D.L. n. 14/2017).

Per promuovere e sostenere lo svolgimento dei nuovi compiti, specifiche misure del D.L. n. 14/2017 hanno riguardato direttamente la polizia locale. In particolare:

- ai comuni che hanno conseguito gli obiettivi di pareggio di bilancio è stata riconosciuta, limitatamente agli anni 2017 e 2018, la facoltà di assumere, a tempo indeterminato, personale di polizia locale al fine di potenziare le attività di controllo del territorio e di dare massima efficacia alle disposizioni in materia di sicurezza urbana. Il decreto ha dettato una specifica disciplina per il personale così assunto (art. 7, co. 2-*bis*);
- si prevede che la Polizia municipale - ai fini della prevenzione e del contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente degradate - possa dotarsi di **impianti di videosorveglianza finanziati dallo Stato**, destinando a tal fine specifiche risorse (art. 5, co. 2-*ter*). Da ultimo la legge di bilancio 2023 ha rifinanziato gli interventi di potenziamento dei sistemi di videosorveglianza per un ammontare pari a 19 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025 (art. 1, co. 676-677, L. 197/2022)⁵;

⁵ In tali risorse sono incluse le risorse autorizzate ai sensi dell'articolo 1, co. 776. L. 197/2022, pari a 4 milioni per ciascuno degli anni del triennio 2023-2025, destinate alle iniziative in materia di sicurezza urbana da parte dei comuni volte all'installazione e alla manutenzione di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati, dotati di software di analisi video per il monitoraggio attivo con invio di allarmi automatici a centrali delle Forze di polizia o di istituti di vigilanza privata convenzionati, finalizzati alla repressione dei fenomeni di criminalità e al controllo del territorio (art. 3-*ter*, co. 2, D.L. 123/2023).

- si prevede (art. 10, co. 6) **l'accesso degli organi di Polizia locale alle banche dati già in uso agli organi di Polizia dello Stato**, secondo livelli di accesso definiti con decreto del Ministero dell'interno (si v. [DM 28 aprile 2022](#));
- si prevede che al personale della Polizia municipale si applichino gli istituti dell'equo indennizzo e del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio (art. 7, co. 2-ter).

Con il successivo **D.L. 4 ottobre 2018, n. 113**, che ha introdotto diverse disposizioni in materia di sicurezza pubblica 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 (c.d. taser)**, stabilendo che in esito alla sperimentazione, i comuni possono deliberare, con proprio regolamento, di assegnare in dotazione effettiva di reparto dette armi (art. 19)⁶;
- 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).

Da ultimo, per completezza si ricorda la legge di bilancio 2021 ha disposto l'istituzione di un **fondo** nello stato di previsione del Ministero dell'interno (cap. 2546), 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, comma 995).

⁶ Anche a seguito delle modifiche introdotte con l'art. 17-bis, comma 1, D.L. 22 aprile 2023, n. 44, la sperimentazione dell'utilizzo dei Taser da parte del personale della polizia municipale può avvenire, oltre che nei comuni capoluogo di provincia o con più di 100.000 abitanti, anche in quelli tra 20.000 e 100.000 abitanti, a condizione che in tali comuni sia istituita, con regolamento comunale o con diverso provvedimento del sindaco, una armeria municipale per la custodia delle armi. Fino ad un numero di 15 armi è sufficiente la custodia in armadi corazzati. La sperimentazione è per un periodo di sei mesi, a due unità di personale, munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza, individuato fra gli appartenenti ai dipendenti Corpi e Servizi di polizia municipale.

Per avere un quadro degli interventi e delle attività svolte sul territorio, si rinvia al [Rapporto Nazionale sull'attività della Polizia Locale 2023](#), a cura dell'ANCI.

La polizia provinciale

L'articolo 12 della legge n. 65 del 1986 prevede un'applicazione estensiva di alcune sue disposizioni a tutti gli enti locali diversi dai Comuni, con alcune carenze per quanto attiene le funzioni attribuite, escludendo di fatto l'applicazione automatica degli artt. 3 e 5, riguardanti in particolare le funzioni di pubblica sicurezza.

Tali lacune sono state colmate con gli articoli 28 e 29 della legge n. 157 del 1992 che hanno attribuito chiaramente alla Polizia provinciale, in materia venatoria, compiti propri di Polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza. Con tali specificazioni è stata superata l'incertezza introdotta con l'art. 12 della legge n. 65 del 1986, circa il ruolo e le competenze attribuite alla Polizia provinciale e sono stati chiariti i dubbi interpretativi sulle qualità della Polizia dei Comuni e quella delle Province, definendo competenze e limiti di materia e territorialità, nonché il problema dello svolgimento del servizio muniti di armi, quali agenti di P.S.

Successivamente sono state attribuite alla Polizia provinciale ulteriori compiti in materia di vigilanza ambientale e di sicurezza stradale.

Ulteriori competenze, oltre a quelle individuate dalle leggi statali, sono attribuite dalle varie leggi regionali. A tale proposito alcune Regioni hanno scelto di operare una vasta attribuzione di competenze alle Province, sia in materie di salvaguardia ambientale e del territorio, che della tutela del turismo, affidando alle Province il diretto controllo sulle strutture turistiche (alberghi, pensioni, agenzie di viaggio, affittacamere, camping, agriturismo, ecc.).

Con la riforma delle province ad opera della legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio) e il complessivo riordino delle attività di controllo svolte dalle forze di polizia, anche in virtù della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, l'**art. 5 del D.L. n. 78/2015**, convertito in L. 14 agosto 2015, n. 188, ha disposto il **transito del personale dei corpi di polizia provinciale nei ruoli della polizia municipale**, da attuare con specifiche disposizioni, così come è stata prevista una specifica disciplina per ricollocare tutto il personale.

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 di 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](#).

Tentativi di riforma nelle precedenti legislature

Proposte di riordino della disciplina della polizia locale sono state oggetto di esame ed approfondimento in sede parlamentare anche nelle precedenti legislature senza tuttavia giungere ad esito.

Limitando l'attenzione alle ultime legislature, si ricorda che nel corso della XVIII legislatura la I Commissione Affari costituzionali della Camera ha esaminato diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare ([A.C. 242 e abbinate](#)) volte a valorizzare le **politiche integrate per la sicurezza urbana** e a riorganizzare l'ordinamento della **polizia locale**.

Il 22 settembre 2021 la Commissione ha adottato un [testo unificato](#) come testo base per il prosieguo dell'esame, avente per oggetto il **coordinamento tra Stato e regioni** in materia di **ordine pubblico e sicurezza** e la disciplina della **polizia locale**. Nel dettare una ampia disciplina in materia il testo disponeva l'intera abrogazione della legge quadro sulla polizia locale (L. 65/1986), nonché la modifica di diverse disposizioni vigenti.

Nella medesima legislatura, anche il Governo era giunto alla approvazione in Consiglio dei ministri di un [disegno di legge delega](#) per il riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale nella riunione dell'11 luglio 2019. La delega prevedeva, tra le altre cose, il riordino della disciplina in materia di accesso ai ruoli e della relativa progressione di carriera; nonché del rapporto di lavoro anche sotto i profili previdenziali e assicurativi.

Si ricorda inoltre che anche nella **XVII legislatura**, alla Camera ([C. 1825 e abb.](#)), e nella **XVI legislatura**, al Senato ([S. 272 e abb.](#)), era stato avviato l'esame parlamentare di proposte di legge parlamentari vertenti su materia analoga a quella delle proposte di legge in titolo, senza tuttavia giungere all'approvazione di un testo di legge.

Il riparto di competenza in materia e la giurisprudenza costituzionale

Come già si è ricordato, con la modifica del Titolo V è stata riservata allo Stato, dall'art. 117, secondo comma, lett. *h*), Cost., la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza ad esclusione della “**polizia amministrativa locale**”, che è quindi attribuita alla competenza residuale regionale, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

Prima della riforma costituzionale, infatti, la “polizia locale, urbana e rurale” costituiva materia di competenza legislativa regionale concorrente.

Alle regioni compete quindi dettare le norme di principio, mentre permane la competenza di comuni e province all'emanazione di regolamenti ed ordinanze nell'ambito della polizia locale.

In questo quadro, l'**ordinamento della polizia locale** presenta dunque un **carattere eterogeneo**, che riguarda 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.) e la materia della giurisdizione penale (art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost.).

Quanto alla necessità di una collaborazione fra forze di polizia municipale e forze di polizia di Stato, l'art. 118, terzo comma, 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” e dunque la concreta **distribuzione della competenza legislativa tra Stato e regioni**, occorre fare riferimento alla **giurisprudenza della Corte costituzionale** successiva alla riforma del Titolo V.

Nell'impianto normativo della legislazione ante riforma, mentre la **polizia di sicurezza** mira a tutelare in generale la collettività contro i pericoli e le turbative generiche che minacciano la sicurezza e l'ordine pubblico, invece la **polizia amministrativa** è intesa a tutelare la collettività contro i pericoli e le turbative specifiche che minaccino la collettività stessa in particolari settori della vita sociale e, quindi, esistono tante branche della polizia amministrativa, quanti sono i servizi e i beni che, nell'interesse della collettività, richiedono un'apposita tutela.

Ne deriva che la linea di demarcazione risulta tracciata facendo leva sulla titolarità delle materie, nelle quali le varie attività risultano svolte, ma

sempre che non risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico, ricadenti nella trasversale ed incondizionata competenza dello Stato in tema di polizia di sicurezza.

Nella **sentenza n. 167/2010**, la Corte ribadisce la giurisprudenza secondo la quale 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, terzo comma, 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, è stato evidenziato che la rilevanza generale della sentenza deve essere ridimensionata perché la disciplina minuziosa 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 soltanto 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.

Inoltre, sul tema del coordinamento, 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).

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 del 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. Alla sicurezza "in senso stretto" è riconducibile, tra le altre, l'attività di prevenzione e repressione dei reati mentre alla sicurezza "in senso lato" sono riconducibili le azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, quali le azioni di rafforzamento della cultura della legalità e di rimozione delle condizioni nelle quali possono svilupparsi fenomeni di criminalità.

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 la violazione 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 Corte ha ulteriormente confermato il suo orientamento teso a valorizzare la declinazione pluralista del concetto di sicurezza anche nella **sentenza n. 176 del 2021** sulla questione di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lett. h), della **legge della Regione Veneto n. 24 del 2020** che ha riformato organicamente l'ordinamento della polizia locale adeguandosi alle disposizioni in materia di «sicurezza integrata» disciplinate dal **D.L. 14/2017**, così convertito (di cui già nelle sopracitate **sentenze n. 177 del 2020 e 285 del 2019**).

Si ricorda che, secondo tale D.L., la sicurezza integrata è «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli 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 per il benessere delle comunità territoriali». La norma prevede che siano adottate apposite linee generali tramite accordi stipulati in sede di Conferenza unificata al fine di «coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale». Tali **Linee Guida** sono state approvate dalla Conferenza a seguito dell'accordo raggiunto il 24 gennaio 2018.

In linea con la sua giurisprudenza, la Corte ha dunque riconosciuto che la legge regionale in oggetto, nella parte in cui sostiene la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali o anche con privati e organismi del terzo settore mediante la stipulazione di intese o accordi, richiama meramente gli ambiti operativi e procedurali del sopracitato D.L. e delle linee generali adottate dalla Conferenza unificata.

Analogamente la Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento al medesimo parametro, relativa alla disposizione della legge regionale secondo cui la Giunta regionale può realizzare o sostenere iniziative di interesse regionale rivolte alla costituzione di tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione delle politiche di sicurezza trattandosi di sedi di dialogo già previste dalle Linee Guida di cui sopra.

Non interferiscono con l'esercizio di competenze statali in materia di ordine pubblico e sicurezza neppure le attività di formazione e ricerca poste in essere dalla Regione, né la promozione della cultura della legalità e neanche la predisposizione di programmi e promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica, volti a contrastare il cyberbullismo (sentenze n. 177 del 2020, n. 285 del 2019 e **n. 35 del 2012**).

La Corte ha, invece, cassato alcune disposizioni della legge regionale in oggetto con riferimento allo sconfinamento di competenza rispetto al livello statale tra cui l'istituzione di una «banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale», per la sua interferenza con la funzione riservata alla banca dati nazionale istituita presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ai sensi dell'**art. 96 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159**.

Inoltre, la Corte ha giudicato incostituzionali alcune disposizioni con le quali si attribuisce alla Giunta regionale il potere di agire, anche mediante accordi sottoscritti ai sensi del D.L. 14/2017, come convertito, e nel rispetto delle Linee generali di cui sopra, per «realizzare o sostenere» una serie di iniziative rivolte a finalità riconducibili ad ambiti di intervento eterogenei e non disciplinati con sufficiente dettaglio da prevenire il rischio di sovrapposizione con settori di competenza statale.

La sentenza contiene, poi, anche la dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lett. l), di alcune norme della legge regionale del Veneto con cui sono stati disciplinati i profili organizzativi del servizio di polizia locale relativi ai ruoli e ai distintivi di grado del personale. Tale materia risulta estranea a quanto previsto dalla **legge n. 65 del 1986** e dunque all'ordinamento civile riguardando profili meramente organizzativi del servizio e alla suddivisione di incarichi e funzioni.

La Corte ha ribadito i suoi orientamenti in tema di pluralismo normativo intervenendo, più nel dettaglio, in materia di **sicurezza urbana** con la **sentenza n. 69 del 2023**.

In particolare, sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), di alcune disposizioni contenute nella **legge regionale della Lombardia n. 8 del 2022** a norma delle quali, rispettivamente, si prevedeva che la Regione, nell'ambito dei servizi di controllo finalizzati a garantire la sicurezza urbana anche con il concorso della polizia locale, favorisse il superamento dei confini territoriali di riferimento e che il patto locale di sicurezza urbana rappresentasse uno degli strumenti per consentirne l'operatività.

In primo luogo, la Corte ha rilevato che tali disposizioni non interessano profili relativi alla sicurezza primaria, ovvero la prevenzione e la repressione di reati. Di conseguenza non vi è alcuna invasione di competenze e l'intervento regionale risulta, dunque, pienamente legittimo.

Non è stata accolta, poi, l'interpretazione del Governo secondo la quale l'intervento regionale in materia di sicurezza urbana determinerebbe confusione nei piani di intervento ritendo l'azione della Regione da limitarsi al solo ambito della c.d. **sicurezza integrata**. Infatti la Corte, richiamando l'articolo 4 del D.L. 14/2017, ha rilevato che al perseguimento della sicurezza urbana «concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano».

Infine, aggiunge la Corte, il patto in discussione supererebbe comunque l'ambito della sicurezza urbana in quanto consentirebbe alla polizia municipale di operare a determinate condizioni proprio al di là del territorio

di riferimento andando, dunque, a rafforzare ulteriormente le funzioni di sicurezza integrata di competenza anche regionale.

Con riguardo alla materia di armi, di competenza esclusiva statale e strettamente connessa con quella dell'ordine pubblico e della sicurezza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. h), la Corte costituzionale è tornata ad esprimersi, su ricorso del Governo, sulla legge regionale della Lombardia n. 8 del 2021 con la **sentenza n. 126 del 2022**. In questo caso dichiarando l'incostituzionalità nella norma poiché ampliava il catalogo degli strumenti in dotazione ai corpi e ai servizi di polizia locale ammettendo tra questi i «dissuasori di stordimento a contatto» in violazione della competenza esclusiva statale a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. d).

Il disegno di legge A.C. 1716

Articolo 1

(Delega al Governo per il riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale)

L'**articolo 1** reca disposizioni per il conferimento della delega e per l'esercizio della stessa.

Il **comma 1** conferisce la delega al Governo per l'adozione, **entro dodici mesi** dall'entrata in vigore del ddl in commento, di **uno o più decreti legislativi** recanti disposizioni finalizzate alla revisione della [legge 7 marzo 1986, n. 65 \(Legge-quadro sulla polizia municipale\)](#) e all'aggiornamento della materia relativa alle **funzioni e all'ordinamento della polizia locale** per costituire una nuova e coerente cornice giuridica nazionale.

La legge n. 65 del 1986 rappresenta ad oggi la base del quadro normativo in materia - unitamente alle disposizioni regionali e ai regolamenti locali - occupandosi, in particolare, dell'assegnazione delle funzioni al personale della polizia municipale.

Per approfondimenti sul quadro normativo, sul riparto di competenze tra Stato e regioni in materia e sui precedenti tentativi di riforma si rinvia a quanto esposto nella **Premessa**.

Il **comma 2** disciplina il **procedimento** per l'adozione dei decreti legislativi di cui al primo comma. Si tratta, in particolare:

- della **proposta** del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione, con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- della previa acquisizione dell'**intesa** ai sensi dell'[articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), in sede di **Conferenza unificata** di cui all'[articolo 8](#) del medesimo decreto legislativo;

Qualora un'intesa sia espressamente prevista dalla legge se non è raggiunta **entro trenta giorni** dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può comunque provvedere ma deve poi sottoporre i provvedimenti adottati all'esame della Conferenza **nei successivi quindici giorni**.

- del **parere del Consiglio di Stato** da rendere nel termine di **quarantacinque giorni** dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere;
- della successiva trasmissione degli schemi dei decreti legislativi, corredati di relazione tecnica ai sensi dell'articolo 5, comma 2 del ddl in commento (alla cui scheda si rimanda per ulteriori dettagli), alle Camere per l'espressione dei **pareri delle Commissioni parlamentari** competenti per materia e per i profili finanziari;
- della formulazione di un parere delle Commissioni parlamentari **entro sessanta giorni dalla data di trasmissione**;
- della successiva ritrasmissione dei testi, integrati con osservazioni, eventuali modificazioni, elementi integrativi e motivazioni, alle Camere qualora il Governo non voglia conformarsi al parere espresso dalle Commissioni con il quale viene rilevata la non conformità ai principi e ai criteri direttivi di cui al presente provvedimento;
- del successivo e definitivo parere delle Commissioni da rendere entro dieci giorni dalla nuova trasmissione; decorso tale termine i decreti legislativi possono essere emanati.

Tale comma precisa, infine, che qualora i termini per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari di cui sopra dovessero scadere trenta giorni prima o successivamente alla scadenza dei termini di delega di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo in commento, questi ultimi sono **prorogati di novanta giorni** (la c.d. tecnica dello scorrimento).

Il **comma 3** fissa in **dodici mesi** dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1 il termine entro il quale il Governo può adottare **disposizioni integrative e correttive** nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al presente ddl e della procedura disciplinata dal comma 2 dell'articolo in commento.

Articolo 2 *(Principi e criteri direttivi)*

L'**articolo 2** reca i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega relativi alle funzioni fondamentali della polizia locale anche con riferimento alla distinzione con le funzioni e i compiti delle Forze di polizia statali.

La finalità dell'articolo in commento è quello di disporre che nell'esercizio della delega il Governo rispetti le distinzioni tra i compiti e le funzioni in termini di pubblica sicurezza delle Forze di polizia dello Stato e quelli della polizia locale, affinché possa essere garantita una coerente ed efficace collaborazione tra i diversi livelli di competenza per il benessere delle comunità territoriali.

In linea generale, nel rimandare alla premessa per ulteriori approfondimenti, si ricorda che le autorità di pubblica sicurezza a livello statale si occupano della prevenzione e della repressione dei reati di interesse nazionale, ovvero la c.d. sicurezza primaria, mentre alla polizia locale sono sostanzialmente demandate le attività e l'adozione di misure complementari a supporto delle funzioni primarie di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza locale, ovvero la c.d. sicurezza secondaria. Nel nuovo schema giuridico, inaugurato dal [D.L. n. 14 del 2017](#), è stato introdotto un nuovo concetto di sicurezza, quella c.d. urbana, che afferendo alla realizzazione del più ampio grado di vivibilità e decoro delle città costituisce un'importante area dove i due concetti di sicurezza primaria e secondaria si intersecano. Con tale norma, infatti, lo Stato ha ottemperato alla disposizione contenuta nell'**articolo 118, terzo comma, della Costituzione** a norma del quale avrebbe dovuto provvedere a disciplinare forme di coordinamento nelle materie di cui all'**articolo 117, secondo comma, lettera h)**, ovvero ordine pubblico e sicurezza.

La **lettera a) del comma 1** dispone che, in primo luogo, nell'adozione dei decreti legislativi di cui al ddl in commento, le funzioni e i compiti della polizia locale vengano individuate tenendo conto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'**articolo 118 della Costituzione**.

A norma della **lettera b)** del medesimo comma il Governo deve tener conto anche della distinzione delle funzioni della polizia locale e delle funzioni e dei compiti della Polizia di Stato nel rispetto:

- del riparto delle competenze stabilite dall'**articolo 117, comma 2, lettera h) della Costituzione** ai sensi del quale spettano in via esclusiva allo Stato le materie dell'ordine pubblico e sicurezza e in

via residuale alle regioni quella relativa alla polizia amministrativa locale;

- della [legge 1° aprile 1981, n. 121](#) che ha rinnovato l'ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza provvedendo a definire i compiti e le funzioni degli organi che la compongono identificando diverse Autorità di pubblica sicurezza e inquadrandole sulla base sia delle competenze territoriali e che delle funzioni esercitate e ha inoltre istituito la Polizia di Stato come forza dell'ordinamento civile dipendente dal Ministero dell'interno;
- del [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177](#) con il quale è stato soppresso il Corpo forestale dello Stato e distribuite le sue funzioni e compiti ad altre amministrazioni, in prevalenza all'Arma dei Carabinieri, ridisegnando e razionalizzando i confini tra le funzioni di controllo del territorio dei diversi corpi.

In particolare, vengono individuati dalla legge n. 121 del 1981 tra i compiti della Polizia di Stato: il mantenimento dell'ordine pubblico, la prevenzione e repressione dei reati, il controllo del territorio, la sicurezza delle frontiere, e la protezione delle personalità e delle sedi istituzionali.

Diversamente, la polizia locale ha competenza, limitatamente al territorio di riferimento: nella riqualificazione urbanistica e nel recupero delle aree e dei siti degradati (polizia edilizia), nell'eliminazione di fattori di marginalità e di esclusione sociale, nell'affermazione di elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile (polizia urbana). Inoltre, la polizia locale è competente anche per i settori commerciali (polizia commerciale), della prevenzione delle malattie infettive degli animali (polizia veterinaria), agricoli (polizia rurale) e della sepoltura e del trasporto delle salme e dei cimiteri (polizia mortuaria). In questi settori la polizia municipale può infliggere sanzioni amministrative in caso di violazioni delle disposizioni stabilite dalle fonti normative locali.

Inoltre, la legge può attribuire al personale della polizia locale funzioni di polizia giudiziaria, stradale o di pubblica sicurezza (v. *infra*).

Le fonti che disciplinano le competenze della Polizia di Stato e della polizia locale oltre a quelle sopra citate sono anche date dal **Codice di procedura penale**, per quel che concerne le funzioni di polizia giudiziaria come i poteri di indagine, arresto, fermo, perquisizione e sequestro, e il [Codice della strada](#) che regola il corpo speciale della Polizia stradale.

Per quel che concerne le materie di attribuzione della polizia municipale e la divisione di competenze con la Polizia di Stato, ad oggi il riferimento normativo è ancora la [legge n. 65 del 1986](#) sulla cui disciplina il ddl il commento interviene.

Tale norma prevede anche che il corpo di polizia municipale possa esercitare funzioni di polizia giudiziaria ma solo ed esclusivamente all'interno dell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza (salvo il caso di flagranza di reato) qualora l'autorità giudiziaria decida di avvalersene. Inoltre, in caso di arresto la polizia municipale in qualità di polizia giudiziaria può procedere rispettando non solo il limite spaziale del territorio di appartenenza ma anche quello temporale dato dalla necessità che si trovi in servizio. Diversamente gli agenti delle forze di polizia di Stato possono agire in tutto il territorio nazionale senza limitazioni di tempo.

Inoltre, la legge n. 65 del 1986, attribuisce alla polizia locale anche funzioni di polizia stradale. Queste ultime vengono successivamente definite dal **decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285** (Nuovo Codice della strada) relativamente al controllo del traffico locale e alla viabilità urbana e al concorso con la Polizia di Stato in caso di soccorso automobilistico e stradale nell'ambito del territorio di appartenenza. In tali casi, la polizia locale può infliggere sanzioni amministrative in caso di infrazioni del Codice della strada relative agli ambiti di sua competenza, quali la viabilità e la sicurezza del traffico locale. Alla polizia stradale, invece, competono le sanzioni relative ad infrazioni quali l'eccesso di velocità, la guida in stato di ebbrezza, o il mancato rispetto della segnaletica stradale.

Infine, la legge n. 65 del 1986 prevede la possibilità che il personale di polizia municipale possa ad alcune tassative condizioni collaborare con le forze della polizia di Stato svolgendo funzioni ausiliare. In questo caso, l'esercizio di tale funzione può implicare anche l'abilitazione a portare armi senza licenza (per ulteriori dettagli su tale leggi e sugli altri riferimenti normativi ivi citati si rimanda alla scheda relativa al quadro normativo).

Articolo 3 *(Principi e criteri direttivi specifici)*

L'articolo 3 elenca **ulteriori principi e criteri direttivi aventi ad oggetto specifici profili di disciplina**, tra i quali: l'attribuzione agli agenti di polizia locale della qualità di agente di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza; le funzioni del comandante del corpo di polizia locale e i requisiti di accesso alla relativa qualifica; la disciplina delle forme di collaborazione con le Forze di polizia dello Stato; l'armamento individuale e di reparto e la disciplina relativa all'addestramento, all'uso e al porto delle armi.

In particolare, nell'esercizio della delega il Governo è tenuto a:

- 1) individuare e disciplinare le funzioni per le quali è attribuita la **qualità di agente o di ufficiale di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza**, mantenendo, per l'attribuzione di quest'ultima, la competenza del prefetto (**lettera a**);

Si ricorda in proposito che, come previsto dall'**articolo 5, co. 1, lett. a) della legge n. 65 del 1986**, gli operatori di polizia municipale posseggono la qualifica di **agente/ufficiale di polizia giudiziaria**, a seconda del ruolo ricoperto, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, e cioè nel territorio del proprio Comune e nei limiti delle proprie attribuzioni, ai sensi dell'articolo 57, c.p.p., comma 2, lett. b).

Inoltre, l'articolo 5, co. 1, lett. c), della legge quadro assegna al personale di polizia municipale funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 3 della medesima legge. A tal fine il prefetto conferisce al suddetto personale, previa comunicazione del sindaco, la qualità di **agente di pubblica sicurezza**.

- 2) prevedere che siano individuati **i casi in cui la qualifica di agente di pubblica sicurezza non può essere conferita** e in cui, una volta conferita, il prefetto **ne dichiara la perdita**, per le seguenti cause, alcune delle quali previste anche attualmente: mancato godimento dei diritti civili e politici; condanna, anche non definitiva, a pena detentiva per delitto non colposo, anche nel caso di sentenza di patteggiamento o di esclusione della punibilità; sottoposizione a misure di prevenzione; espulsione dalle Forze armate o da corpi militarmente organizzati; destituzione o licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo da una pubblica amministrazione; emersione di altri elementi ostativi, concreti e rilevanti, riferiti alla condotta del personale della polizia locale (**lettera b**);

Ai sensi dell'articolo 5, co. 2 della legge n. 65 del 1986, la qualifica di **agente di pubblica sicurezza** è conferita solo dopo aver accertato il possesso dei seguenti requisiti: a) godimento dei diritti civili e politici; b) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione; c) non essere stato espulso dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici. Ove sia accertato il venir meno di uno di questi requisiti il prefetto, sentito il sindaco, dichiara la perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza.

Pertanto, oltre a quanto previsto dalle vigenti disposizioni, la delega amplia le ipotesi di perdita della qualifica di agente di p.s. anche in caso di condanna non definitiva (anche nel caso di sentenza di patteggiamento o di esclusione della punibilità); in caso di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo da una pubblica amministrazione, nonché nei casi in cui emergano altri elementi ostativi, concreti e rilevanti, riferiti alla condotta del personale della polizia locale.

- 3) prevedere, come avviene a sistema vigente, che le funzioni di polizia giudiziaria, le funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza e i compiti di polizia stradale siano esercitati dal personale che svolge servizio di polizia locale **nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni (lettera c)**);
- 4) disciplinare le **funzioni del comandante** del corpo di polizia locale e dei **requisiti di accesso** alla relativa qualifica, prevedendo in particolare che il capo della polizia locale sia scelto all'esito di una **procedura selettiva** che deve verificare comprovate professionalità ed esperienza, nonché il possesso dei titoli professionali richiesti per l'accesso alla carriera dirigenziale pubblica. L'**incarico**, svolto in via esclusiva e a tempo determinato, deve inoltre prevedere la **responsabilità** – nei confronti del sindaco, del presidente della provincia o del sindaco della città metropolitana – per l'attuazione delle direttive e dei provvedimenti adottati dall'ente in riferimento alla sicurezza urbana e al servizio di polizia locale (**lettera d**));

Secondo la legge quadro del 1986 (art. 9) il comandante della polizia locale è responsabile verso il sindaco dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al Corpo. Di norma il comandante è inquadrato nella qualifica dirigenziale dell'ente di appartenenza.

Ad esso competono tutti i compiti previsti dagli Statuti e dai regolamenti comunali nonché da altre disposizioni di legge e dai CCNL.

Di norma i criteri di selezione del comandante sono disciplinati dai regolamenti degli enti locali, nel rispetto della contrattazione collettiva e della normativa vigente.

Come visto, il principio di delega di cui alla lettera *d*) stabilisce che la procedura selettiva per il comandante della polizia locale richieda il possesso dei titoli professionali richiesti per l'accesso alla carriera dirigenziale pubblica.

In proposito si ricorda che per l'**accesso alla dirigenza delle amministrazioni centrali**, i titoli professionali sono richiesti solo per alcune tipologie di accesso. In particolare, per l'accesso alla seconda fascia, il D.lgs. 165/2001 è prevista una procedura comparativa riservata ai dipendenti con contratto a tempo indeterminato che: a) abbiano maturato cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale: quota non superiore al 30% dei posti residui dal Corso-concorso SNA (e dunque non oltre il 15% del totale dei posti da coprire) sulla base delle facoltà assunzionali autorizzate; b) o che abbiano ricoperto o ricoprono incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato ex art. 19, comma 6, D.lgs. 165/2001: quota aggiuntiva non superiore al 15%.

Per la dirigenza di prima fascia sono invece previste le seguenti tipologie di accesso:

1. concorso per titoli ed esami da parte dei dirigenti che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e degli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso (D.lgs. 165/2001 art. 28-bis, comma 3);

2. transito dei dirigenti di seconda fascia nella prima fascia qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, per un periodo pari ad almeno cinque anni senza essere incorsi nelle misure previste dall'art. 21 per le ipotesi di responsabilità dirigenziale, nei limiti dei posti disponibili (D.Lgs. 165/2001 art. 23, comma 1 e art. 19, comma 4).

Per le **altre amministrazioni**, e in particolare per gli Enti territoriali e le Regioni, sussistono i margini di autonomia previsti dai rispettivi ordinamenti e, per il reclutamento da parte delle Regioni, dal Titolo V della Costituzione e la disciplina di cui al d.lgs. 165/2001 costituisce mera legislazione di principio.

Alla luce del richiamato quadro normativo, si valuti l'opportunità di chiarire meglio quali siano i titoli professionali a cui si intende fare riferimento.

5) attribuzione alla **contrattazione collettiva**, nell'ambito delle apposite sezioni per la polizia locale istituite dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto funzioni locali e della separata area dirigenziale, della facoltà di destinare **specifiche risorse dei fondi del trattamento accessorio**, ivi comprese quelle derivanti da disposizioni di legge che prevedono finanziamenti in favore del personale, alla valorizzazione

professionale del personale della polizia locale, anche con qualifica dirigenziale, secondo le specifiche indicazioni contenute negli atti di indirizzo per la contrattazione emanati dai Comitati di settori prima di ogni rinnovo contrattuale (**lettera e**)); riconoscimento, nell'ambito delle sezioni per la polizia locale, dei criteri generali di rappresentatività sindacale (**lettera f**));

Attualmente, al personale della polizia locale si applica il [CCNL del comparto funzioni locali](#). All'interno del comparto è prevista una sezione di Polizia locale, che detta norme ad hoc in materia di progressione economica, indennità di funzione e altri tipi di indennità, prestazioni del personale in occasione di svolgimento di attività ed iniziative di carattere privato, utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada.

- 6) introdurre specifiche **norme in materia assicurativa e infortunistica**, anche prevedendo l'istituzione di specifiche classi di rischio che tengano conto dei compiti svolti (**lettera g**));
- 7) disciplinare le **forme di collaborazione con le Forze di polizia dello Stato**, prevedendo il collegamento tra il numero unico di emergenza 112 (NUE) e le sale operative dei corpi di polizia locale e le procedure di accesso da parte di questi ultimi al Centro Elaborazione Dati (CED) delle Forze di polizia, sulla base dei principi di onerosità (con attribuzione delle spese all'ente locale), di necessità dell'accesso, di selettività oggettiva e soggettiva dell'accesso stesso e di garanzia della sicurezza informatica (**lettera h**). Il principio di delega fa salvo quanto previsto dal citato articolo 17, comma 1, L. n. 128/2001, relativo ai piani coordinati di controllo del territorio da attuare a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e comandi dell'Arma dei carabinieri e, per i servizi pertinenti alle attività d'istituto, del Corpo della Guardia di finanza, con la partecipazione di contingenti di polizia municipale, previa richiesta al sindaco.

Si ricorda, in proposito, che il **Numero Unico di Emergenza Europeo 112** è stato introdotto nel 1991 (**direttiva 91/396/CEE**). Dal 1998 la normativa dell'UE impone agli Stati membri di garantire che tutti gli utenti di telefonia fissa e mobile possano chiamare gratuitamente il 112 per richiedere urgentemente un intervento: delle Forze di Polizia, dei Vigili del Fuoco, dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza in mare.

I paesi UE hanno adottato il 112 con tempi diversi. In Italia, dopo un periodo di sperimentazione, è stata definita con la Legge delega 7 agosto 2015 n. 124 – cd. Legge Madia – l'istituzione su tutto il territorio nazionale del NUE 112 con centrali operative da realizzare in ambito regionale. L'attuazione del Servizio NUE 112 (uno-uno-due) avviene secondo le modalità definite con i **Protocolli**

d’Intesa di volta in volta sottoscritti tra il Ministero dell’Interno e le Regioni interessate, previsti dal Codice delle comunicazioni elettroniche. Il modello organizzativo prevede una Centrale unica di risposta (CUR), all’interno della quale gli operatori, formati per gestire la prima risposta alla chiamata, smistano le telefonate agli Enti responsabili della gestione delle emergenze (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Vigili del Fuoco o il Soccorso sanitario).

Il CED – Centro elaborazione dati, istituito ai sensi dell’art. 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (*Nuovo ordinamento dell’Amministrazione della pubblica sicurezza*), è la banca dati che fornisce il supporto informatico per l’attività operativa e investigativa delle Forze di Polizia. Riguardo al CED interforze si veda *supra* la scheda relativa all’articolo 17.

L’**accesso ai dati contenuti nel CED** è regolamentato dall’articolo 9 della legge n. 121 del 1981, il quale lo consente: agli ufficiali di polizia giudiziaria; agli ufficiali di pubblica sicurezza; ai funzionari dei servizi di informazione e sicurezza; agli agenti di polizia giudiziaria debitamente autorizzati. L’accesso ai dati e alle informazioni è altresì consentito all’autorità giudiziaria ai fini degli accertamenti necessari per i procedimenti in corso e nei limiti stabiliti dal c.p.p.

La disciplina concernente l’**accesso della polizia municipale al CED interforze** è posta dall’articolo 16-*quater* del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8.

Tale articolo stabilisce che il personale di polizia municipale – se addetto ai servizi di polizia stradale e in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza – possa accedere, presso il CED, a: lo **schedario dei veicoli rubati**; lo **schedario dei documenti d’identità rubati o smarriti**; le informazioni contenute nel CED e concernenti i **permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati**. Inoltre, viene data facoltà al personale della polizia municipale, previa apposita abilitazione, di svolgere un **ruolo attivo**, immettendo nel CED i dati raccolti autonomamente relativi ai veicoli rubati e ai documenti rubati o smarriti.

Con il D.L. n. 113 del 2018 (articolo 18) l’accesso al CED interforze è stato esteso al personale dei Corpi e servizi di polizia municipale, quando procede al controllo ed all’identificazione delle persone, al fine di **verificare l’esistenza di eventuali provvedimenti di ricerca o di rintraccio nei confronti delle persone controllate**.

8) disciplinare l’**armamento individuale e di reparto**, individuato tra le armi comuni da sparo e le armi a impulsi elettrici, nonché gli **strumenti di autodifesa** del personale dei corpi di polizia locale (**lettera i**); nonché stabilire la disciplina relativa all’addestramento, all’uso e al porto delle armi, senza licenza, per ragioni di servizio, anche al di fuori dell’ambito territoriale dell’ente di appartenenza, alla tenuta e alla custodia dell’armamento nonché ai casi di revoca o di sospensione dell’affidamento delle armi (**lettera l**)).

Secondo la normativa vigente (art. 5, L. n. 65/1986), gli operatori ai quali il prefetto conferisce la qualifica di agente di pubblica sicurezza, **possono portare**

l'arma senza bisogno di licenza. Il DM Interno n. 145 del 1987 prevede a tal proposito che gli appartenenti ai corpi o servizi di polizia locale in possesso della qualifica d'agente di pubblica sicurezza possono portare le armi in dotazione per lo svolgimento delle funzioni ausiliarie e di pubblica sicurezza, secondo le modalità stabilite nei regolamenti comunali. L'arma di cui possono essere dotati gli appartenenti alla polizia locale, è secondo il DM n. 145/1977, la pistola automatica o la pistola a rotazione. Per i servizi di polizia rurale è possibile la dotazione dell'arma lunga da sparo. È ammesso l'uso della sciabola per i servizi d'onore.

Con una disposizione interpretativa l'art. 19-ter, del D.L. n. 113/2018 sancisce 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. Si ricorda, inoltre, che l'articolo 19 del D.L. 113/2018 ha introdotto in via sperimentale **l'utilizzo di armi ad impulsi elettrici** (c.d. Taser) da parte della polizia municipale.

In ogni comune è istituita **l'armeria del Corpo o Servizio di polizia municipale** in apposito locale nel quale sono custodite le armi in dotazione ed il relativo munizionamento (D.M. interno 145/1987, art. 12, comma 1). L'istituzione dell'armeria non è necessaria qualora si tratti di custodire armi in numero non superiore a quindici e munizioni non superiori a duemila cartucce. In tal caso le armi e le munizioni sono custodite in appositi armadi (D.M. interno 145/1987, art. 12, comma 4). Si tratta di appositi armadi metallici corazzati, chiusi a chiave con serratura di sicurezza tipo cassaforte (D.M. interno 145/1987, art. 14, comma 1).

Articolo 4 *(Principi e criteri direttivi relativi ai regolamenti del servizio di polizia locale)*

L'**articolo 4** prevede principi e criteri direttivi specifici relativi ai regolamenti di servizio della polizia locale stabilendone i contenuti indefettibili.

Il **comma 1** dispone che il Governo, nell'esercizio della delega, provveda a disciplinare i **contenuti minimi per la revisione dei regolamenti di servizio della polizia locale**, anche relativamente al coordinamento in tema di informazione tra i diversi livelli di governo, affinché, nel rispetto delle competenze regionali, questi prevedano:

- a) le **tipologie di dispositivi di incolumità del personale** tra quelli elencati dalla medesima norma (dispositivi di contenzione per bloccare i polsi di un individuo; giubbotti antiproiettile; cuscini per il trattamento sanitario obbligatorio; caschi e scudi di protezione; altri dispositivi utili all'autotutela dell'integrità fisica degli operatori) e, altresì, dispongano i casi e le modalità per il loro utilizzo (lettera *a*));
- b) disciplinino i casi in cui possono essere effettuate, **al di fuori dell'ambito territoriale di competenza, operazioni di polizia giudiziaria in caso di flagranza di un reato** commesso nel territorio dell'ente di appartenenza o degli enti locali associati (lettera *b*) numero 1) e missioni esterne, sia per finalità di collegamento o rappresentanza, per soccorso in caso di calamità previa intesa tra le amministrazioni e comunicazione al prefetto territorialmente competente, sia quelle regolate da appositi accordi tra le amministrazioni interessate in particolari occasioni stagionali o eccezionali previa comunicazione al prefetto territorialmente competente (lettera *b*), numero 2).

Si ricorda che tali contenuti sono ad oggi disciplinati da una norma di rango primario, si tratta in particolare dell'[articolo 4 della legge n. 65 del 1986](#) con il quale si prevede la possibilità per la polizia locale di essere autorizzata: a missioni esterne al territorio per soli fini di collegamento e di rappresentanza; ad operazioni esterne di polizia, d'iniziativa dei singoli durante il servizio, ammesse esclusivamente in caso di necessità dovuto alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza; a missioni esterne per soccorso in caso di calamità e disastri, o per rinforzare altri Corpi e servizi in particolari occasioni stagionali o

eccezionali, ammesse previa esistenza di appositi piani o di accordi tra le amministrazioni interessate, e di esse va data previa comunicazione al prefetto.

Si segnala, inoltre, l'articolo [19-ter del D.L. n. 113 del 2018](#) che, interpretando l'**articolo 5 della sopracitata legge n. 65 del 1986**, disciplina i casi di 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 d'appartenenza nella funzione di agenti di pubblica sicurezza.

In proposito, è opportuno ricordare, che la giurisprudenza costituzionale ha rilevato che il legislatore delegante, in ambito penale - ambito che potrebbe risultare coinvolto dal principio di delega di cui alla lettera b), numero 1, nella misura in cui lo stesso fa riferimento a operazioni di polizia giudiziaria - deve adottare principi e criteri direttivi che assicurino un **adeguato grado di determinatezza** (sentenza n. 175/2022; precedenti: sent. n. 174/2021; sent. 278/2020; sent. n. 127/2017; sent. n. 5/2014; sent. n. 49/1999; sent. n. 53/1997).

Al riguardo, si valuti quindi l'opportunità di un approfondimento.

Articolo 5 *(Disposizioni finanziarie)*

L'**articolo 5**, al **comma 1**, indica le fonti di **copertura finanziaria** di cui all'articolo 3, comma 1, lettera g), in materia assicurativa e infortunistica.

Il **comma 2** prevede che i decreti legislativi emanati siano corredati di una **relazione tecnica** che dia conto delle relative coperture finanziarie. Con riferimento all'attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera g), ove tale attuazione determini **nuovi o maggiori oneri** non compensabili al loro interno o mediante l'utilizzo delle risorse indicate al comma 1, si prevede che i decreti legislativi siano emanati solo allorquando siano in vigore i provvedimenti legislativi che stanino le risorse finanziarie necessarie.

Il **comma 3** prevede la clausola di **invarianza finanziaria** per le altre disposizioni.

Il **comma 1** dell'articolo in commento indica le fonti di **copertura finanziaria** della lettera g) del comma 1 dell'articolo 3.

Si ricorda che tale disposizione prevede che, tra i principi e i criteri direttivi specifici da seguire nell'esercizio della delega di cui al presente disegno di legge, vi sia quello della "introduzione di disposizioni in materia assicurativa e infortunistica, anche prevedendo l'istituzione di specifiche classi di rischio che tengano conto dei compiti svolti".

La copertura finanziaria è individuata nell'utilizzo delle risorse di cui al comma 995 dell'articolo 1 della [legge 178/2020](#) ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023").

Si tratta di un Fondo con una dotazione di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022 istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno. La finalità di tale Fondo consiste nel dare attuazione a interventi in materia di riforma della polizia locale. Si prevede che tali interventi siano disposti con appositi provvedimenti normativi, a valere sulle risorse del Fondo richiamato.

Il **comma 2** precisa che i decreti legislativi emanati in attuazione della delega di cui al presente disegno di legge siano corredati della **relazione tecnica**. In essa si deve dare conto della neutralità finanziaria delle norme contenute nei decreti ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esse derivanti, nonché dei relativi mezzi di copertura.

Il comma 2 richiama, inoltre, il comma 2 dell'articolo 17 della [legge 196/2009](#) ("Legge di contabilità e finanza pubblica"). La disposizione citata prevede, tra l'altro, che i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri siano emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie.

Conseguentemente, il comma 2 dell'articolo in commento dispone che, con riferimento all'attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera g) (disposizioni in materia assicurativa e infortunistica), ove tale attuazione determini nuovi o maggiori oneri non compensabili al loro interno o mediante l'utilizzo delle risorse del Fondo già richiamato, i decreti legislativi siano emanati solo **successivamente o contestualmente** all'entrata in vigore dei **provvedimenti legislativi** che stanziavano **le risorse finanziarie necessarie**.

Il **comma 3** stabilisce che dall'attuazione delle deleghe della presente legge e dei relativi decreti legislativi, ad eccezione delle già richiamate disposizioni in materia assicurativa e infortunistica, **non debbano derivare nuovi o maggiori oneri** a carico della finanza pubblica. Conseguentemente, le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle **risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente**.

Proposte di legge abbinate

PROPOSTE DI LEGGE A.C. 125-600-875-1727

Le proposte di legge **A.C. 125** Bordonali e **875** Deborah Bergamini sono intitolate “Disposizioni per il coordinamento in materia di politiche integrate per la sicurezza e di polizia locale”. Le proposte di legge **A.C. 600** Rampelli e **1727** Paolo Emilio Russo sono, invece, così titolate: “Legge quadro sull’ordinamento della polizia locale”.

Ai fini della trattazione è opportuno analizzare congiuntamente, in un primo momento, le proposte di legge A.C. 125 e 875. In un secondo momento, invece, si procederà a illustrare le proposte di legge A.C. 600 e 1727, aventi ad oggetto esclusivamente la disciplina dei corpi di polizia locale ed il relativo stato giuridico. Si anticipa che quasi tutte le proposte di legge abrogano interamente la **legge quadro sulla polizia locale** ([L. 65/1986](#)). Solo la proposta di legge A.C. 600 abroga la citata L. 65/1986, a eccezione del comma 5 dell’articolo 5.

Tale disposizione prevede che gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza possano, previa deliberazione in tal senso del consiglio comunale, portare, senza licenza, le armi, di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti, anche fuori dal servizio, purché nell’ambito territoriale dell’ente di appartenenza. Si prevede poi che le modalità e i casi siano stabiliti, in via generale, con apposito regolamento approvato con decreto del Ministro dell’interno, sentita l’Associazione nazionale dei comuni d’Italia. Il regolamento stabilisce anche la tipologia, il numero delle armi in dotazione e l’accesso ai poligoni di tiro per l’addestramento al loro uso.

Le proposte di legge A.C. 125 e 875

Oggetto

Le proposte di legge in commento definiscono l’oggetto dell’intervento legislativo, prevedendo il **coordinamento tra Stato e regioni** in materia di ordine pubblico e sicurezza, nonché intervenendo sulla disciplina della **polizia locale**.

Tra gli obiettivi degli interventi legislativi vi è la realizzazione di **politiche integrate per la sicurezza**, in cui tutti i soggetti istituzionali, comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato concorrono alla realizzazione di tale politica, ciascuno nell’ambito delle rispettive competenze e sulla base di specifici accordi regolati dalla legge.

Regolamenti di polizia urbana

Le proposte di legge **A.C. 125** e **A.C. 875** stabiliscono che i consigli comunali adottino specifici **regolamenti comunali di polizia urbana** per prevenire e contrastare i fenomeni di degrado urbano.

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

- uso, mantenimento e fruibilità dello spazio e del suolo pubblici;
- decoro urbano;
- tutela della quiete pubblica.

I regolamenti di polizia urbana previsti dalla proposta di legge **A.C. 125** sono emanati ai sensi dell'articolo 7 del testo unico degli enti locali. Tale disposizione prevede che "il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni".

Il regolamento di polizia urbana citato **interviene anche in materia di prevenzione e rimozione delle condizioni ambientali e sociali che possono favorire l'insorgere di fenomeni dannosi alle popolazioni locali sotto il profilo della criminalità e dell'emergenza igienico-sanitaria**. Tale regolamento prevede gli obblighi e i divieti necessari per migliorare le condizioni di vita nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale (articolo 3, comma 1).

Nella proposta di legge **A.C. 875**, relativamente ai regolamenti di polizia urbana, si fa riferimento alla rimozione delle **situazioni che possono favorire l'insorgere di fenomeni di criminalità, in particolare di tipo predatorio, ovvero concernenti le sostanze stupefacenti e psicotrope, nonché di minaccia alle fasce deboli della popolazione**. Anche in questo caso possono essere previsti obblighi e divieti (articolo 3, comma 1).

È opportuno richiamare in proposito, nel rinviare per approfondimenti alla premessa, la sentenza n. 115 del 2011 della Corte costituzionale, pur relativa in vero ad un'altra tipologia di provvedimento degli enti locali, cioè le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana, quale ufficiale del Governo. Con tale pronuncia, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la norma che, a partire dal 2008, consentiva al sindaco di adottare ordinanze, anche fuori dei casi contingibili e urgenti, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana (illegittimità costituzionale parziale dell'articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 – Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica – convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125). Per la Corte, infatti, il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, che si

presentavano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico violava, da un lato, la riserva di legge relativa di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevedeva una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello dell'imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati; dall'altro, violava l'ulteriore riserva di legge relativa di cui all'art. 97 Cost., poiché la pubblica amministrazione poteva soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge; e violava, infine, anche l'art. 3, primo comma, Cost., giacché, in assenza di una valida base legislativa, gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci.

Al riguardo, si valuti quindi l'opportunità di circoscrivere meglio gli ambiti di possibile intervento dei regolamenti di polizia urbana che fanno riferimento, nella proposta di legge C. 125, alla prevenzione e rimozione “delle condizioni ambientali e sociali che possono favorire l'insorgere di fenomeni dannosi alle popolazioni locali sotto il profilo della criminalità e dell'emergenza igienico-sanitaria” e, nella proposta di legge C. 875, alla rimozione delle “situazioni che possono favorire l'insorgere di fenomeni di criminalità, in particolare di tipo predatorio, ovvero concernenti le sostanze stupefacenti e psicotrope, e di minaccia alle fasce deboli della popolazione”.

Al tempo stesso, si segnala che gli ambiti sopra richiamati appaiono comunque riconducibili a quel concetto di sicurezza “in senso lato” individuato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e che “ricomprende un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale”, a differenza della sicurezza “in senso stretto” da ricondurre invece alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In tal senso si esprime la sentenza n. 236 del 2020 della Corte costituzionale, in base alla quale alla sicurezza “in senso stretto” è riconducibile, tra le altre, l'attività di prevenzione e repressione dei reati mentre alla sicurezza “in senso lato” sono riconducibili le azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, quali le azioni di rafforzamento della cultura della legalità e di rimozione delle condizioni nelle quali possono svilupparsi fenomeni di criminalità.

Scambio di informazioni per il sistema di sicurezza urbana

Le proposte di legge in esame prevedono un'implementazione dello **scambio di informazioni** tra i diversi attori preposti alla sicurezza urbana.

In particolare, la proposta **A.C. 125** prevede che, anche al di fuori degli accordi in materia di politiche integrate per la sicurezza, i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e lo Stato si scambino informazioni sui fenomeni potenzialmente generatori di degrado e di

insicurezza, nonché sulle loro tendenze evolutive. Si prevede, inoltre, che tali soggetti adottino, a tal fine, **piattaforme digitali** tra loro compatibili.

È disposto, inoltre, che gli stessi enti (individuando, tuttavia, con riferimento ai comuni, i soli comuni capoluogo come destinatari della norma) effettuino una raccolta e una mappatura dei principali indicatori di degrado e di potenziale allarme sociale presenti nei rispettivi territori, trasmettono tali elaborazioni al Ministero dell'interno. Gli enti citati, previo nulla osta statale, elaborano i dati di tali analisi.

La proposta **A.C. 875** prevede che lo scambio informativo tra i diversi enti (Stato, regioni, province autonome di Trento e di Bolzano) avvenga anche attraverso l'**interconnessione**, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con le sale operative delle Forze di polizia. È disposto che i patti della sicurezza urbana, disciplinati all'[articolo 5](#) del decreto-legge 14/2017 (si rinvia, sul punto, alla premessa), possono prevedere che il comune capoluogo, la città metropolitana e la provincia effettuino, a cadenza annuale, una **mappatura** degli indicatori rilevanti e un'**analisi** dei principali fenomeni di **degrado e marginalità sociale**. Tale mappatura e tali analisi sono trasmesse al prefetto, il quale concorda con i sindaci della provincia interessati l'eventuale aggiornamento dei patti e la rimodulazione degli interventi per la sicurezza urbana.

Accordi in materia di politiche integrate per la sicurezza

Secondo quanto disciplinato dalla proposta **A.C. 125**, l'oggetto di tali accordi è relativo alle azioni volte a integrare le **politiche locali per la sicurezza** poste in essere dagli enti locali e dalle regioni con la responsabilità e con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza.

I comuni, anche in forma associata, le province, le città metropolitane e le regioni possono stipulare **accordi territoriali** che, anche attraverso il coinvolgimento delle autorità provinciali di pubblica sicurezza, consentano la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza urbana, nei seguenti ambiti di intervento:

- scambio informativo e realizzazione di sistemi informativi integrati;
- interconnessione, a livello regionale e tra i capoluoghi di regione, delle sale operative della polizia locale con le sale operative delle Forze di polizia dello Stato e regolamentazione per l'utilizzo in comune di sistemi tecnologici di sicurezza finalizzati al controllo delle aree e delle attività comportanti rischio;
- collaborazione tra le Forze di polizia dello Stato e le polizie locali, secondo le rispettive competenze, ai fini del controllo del

territorio anche mediante l'integrazione degli interventi di emergenza e delle eventuali altre attività;

- formazione e aggiornamento professionali integrati tra operatori della polizia locale, delle Forze di polizia dello Stato e altri operatori pubblici che cooperano allo sviluppo delle politiche integrate per la sicurezza;
- promozione e governo delle collaborazioni con le associazioni di cittadini non armati per lo sviluppo di politiche e interventi locali di sicurezza urbana ovvero per prevenire e contenere situazioni di disagio sociale.

Gli accordi citati possono riguardare anche ulteriori campi di intervento. In particolare:

- cooperazione per la partecipazione ad iniziative e 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 di una cultura del dialogo e della legalità;
- ogni altra attività ritenuta funzionale alla realizzazione delle politiche integrate di sicurezza.

Tutti gli accordi riguardanti i campi di intervento citati possono essere stipulati dalle Regioni con lo Stato.

L'articolo 5 della proposta **A.C. 875** disciplina l'“integrazione dei settori di intervento in materia di sicurezza integrata”. Si prevede, in particolare, che tra i settori d'intervento delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata (articolo 2, D.L. 14/2017) sia inserito quello relativo alla **cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali** negli ambiti di rispettiva competenza, per la partecipazione a iniziative e progetti promossi dall'Unione europea. A tal fine, lo stesso articolo 5 prevede che entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della proposta di legge in esame, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata, siano aggiornate le linee generali per la promozione della sicurezza integrata.

Con specifico riferimento, invece, agli **accordi per la promozione della sicurezza integrata**, già previsti all'articolo 3 del decreto-legge 14 del 2017, si dispone che essi (conclusi tra Stato, Regioni e Province autonome) possano essere finalizzati a:

- predisporre protocolli informativi volti ad agevolare lo scambio informativo tra la polizia locale e le Forze di polizia presenti sul territorio negli ambiti e secondo le modalità stabilite dalle linee

generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata (cfr. articolo 2, comma 1, D.L. 14/2017);

- attuare da parte delle polizie locali, anche attraverso lo strumento degli accordi tra comuni, nell'intero arco delle ventiquattro ore, di servizi di polizia stradale sulla viabilità urbana, anche di pronto intervento per la rilevazione degli incidenti stradali, adeguati rispetto alle esigenze del territorio di competenza;
- a promuovere la collaborazione delle polizie locali con le associazioni di cittadini non armati per la tutela della sicurezza urbana di cui all'articolo 3, commi 40, 41, 42 e 43 della 94 del 2009 ("Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"). Secondo quanto disposto dal comma 40, i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana. Originariamente, le segnalazioni potevano avere ad oggetto anche le "situazioni di disagio sociale". La Corte costituzionale, con la sentenza n. 226 del 2010, ha tuttavia dichiarato l'incostituzionalità della norma con esclusivo riferimento a tali ultime segnalazioni. Si precisa che le "situazioni di disagio sociale" si presentano come un elemento estraneo rispetto alla *ratio* ispiratrice dell'intera normativa, finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da essa dettata. In particolare, 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, riconducibili alla materia di competenza legislativa regionale residuale "servizi sociali";
- a promuovere forme di collaborazione finalizzate alla realizzazione di progetti per la riqualificazione di aree urbane degradate;
- a favorire campagne di informazione istituzionale per l'educazione alla legalità, anche con il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche e le associazioni degli operatori in quiescenza appartenuti alle Forze di polizia e alla polizia locale.

Raccordo istituzionale per l'attuazione delle politiche integrate per la sicurezza

Le proposte di legge individuano, accanto agli accordi, ulteriori strumenti per l'attuazione delle politiche.

Nello specifico, la proposta di legge **A.C. 125** prevede la verifica almeno semestrale dello stato di attuazione degli accordi, in sede di **Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica**, da parte dei soggetti che li hanno conclusi. A seguito di tale verifica, gli stessi soggetti adottano le iniziative necessarie al fine di conseguire il raggiungimento degli obiettivi prefissati negli accorsi stessi.

La medesima proposta di legge prevede l'istituzione, presso ogni regione, di una **conferenza regionale per la sicurezza**, presieduta dal Ministro dell'interno o da un suo delegato, da convocare con una cadenza almeno semestrale. Essa è composta dal prefetto del capoluogo della regione, dai sindaci dei comuni capoluogo di provincia e dal sindaco della città metropolitana, ove tale ente sia costituito (ulteriori componenti della conferenza possono essere nominati dal Ministro dell'interno con decreto, sentito il Presidente della giunta regionale). Tale conferenza si avvale permanentemente di un **comitato tecnico paritetico** composto da rappresentanti delle prefetture-uffici territoriali del Governo della regione e da membri designati dalla regione e dagli enti locali. Il comitato tecnico svolge un'azione complessiva di monitoraggio degli accordi e di raccordo con le prefetture-uffici territoriali del Governo e con gli enti locali sui temi della sicurezza urbana.

Anche la proposta di legge **A.C. 875** prevede l'istituzione di una **conferenza regionale**, da convocare con una cadenza almeno semestrale, avente lo scopo di monitorare gli accordi in materia di sicurezza integrata. Con riferimento alla composizione, essa è presieduta dal prefetto del capoluogo di regione ed è composta dal presidente della regione, dai prefetti delle province, dai questori, dagli altri responsabili di livello provinciale delle Forze di polizia, dai sindaci dei comuni capoluogo di provincia e dai rispettivi comandanti dei corpi di polizia locale (ulteriori soggetti pubblici o privati interessati all'attuazione degli accordi, nonché il presidente della provincia possono essere invitati dal prefetto del capoluogo di regione, sentito il Presidente della Regione). Il prefetto del capoluogo di regione riferisce al Ministro dell'interno sull'esito della verifica compiuta nell'ambito della conferenza.

È previsto inoltre che la conferenza, per le attività istruttorie, di studio, collaborazione e consulenza e per il raccordo tra i diversi livelli di governo presenti sul territorio regionale, sia coadiuvata da un **comitato tecnico**

paritetico tra Stato, regione ed enti locali, istituito presso la prefettura del capoluogo di regione. Tale comitato è presieduto da un dirigente della carriera prefettizia in servizio presso la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo del capoluogo di regione, designato dal prefetto, ed è composto in modo da assicurare la rappresentanza paritaria tra personale in servizio presso le prefetture della regione e membri nominati, tra i propri dipendenti, rispettivamente dalla regione e dai comuni capoluogo di provincia.

La proposta di legge **A.C. 875** prevede, altresì, l'istituzione di una **conferenza di livello provinciale**, convocata anch'essa con cadenza almeno semestrale, volta alla verifica dei patti in materia di sicurezza urbana (articolo 5, D.L. 14/2017). La conferenza è composta dal prefetto, che la presiede, dal sindaco del comune capoluogo e dai sindaci degli altri comuni interessati (ulteriori soggetti pubblici o privati interessati all'attuazione dei patti possono essere invitati dal prefetto a partecipare alle sedute).

Il comma 5 dell'articolo 6 della proposta di legge **A.C. 875** prevede che il prefetto del comune capoluogo di provincia riferisca al Ministro dell'interno

sull'esito della verifica compiuta nell'ambito della conferenza di cui al comma 1 (conferenza regionale per la verifica dello stato di attuazione degli accordi in materia di sicurezza integrata). Si osserva, tuttavia, che tale compito, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo, è già attribuito al prefetto del capoluogo di regione. La proposta di legge, invece, non prevede alcuna comunicazione al Ministro dell'interno sull'esito della verifica compiuta nell'ambito della conferenza di cui al comma 4 (conferenza provinciale per la verifica per l'attuazione dei patti in materia di sicurezza urbana).

Al riguardo si valuti l'opportunità di un coordinamento.

Polizia locale

Funzioni di polizia locale

Le proposte di legge individuano le **funzioni di polizia locale**.

La proposta di legge **A.C. 875** prevede che per l'esercizio delle funzioni di polizia locale di cui sono titolari, i comuni, le città metropolitane e le province istituiscono, anche nelle forme associate previste dalla legge, **corpi di polizia locale** che assicurano le **funzioni di vigilanza e di controllo** sul rispetto delle norme vigenti e di prevenzione, accertamento e repressione degli illeciti nelle materie attribuite, delegate o trasferite all'ente locale di appartenenza.

Le proposte di legge **A.C. 125** e **A.C. 875** individuano 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;
- funzioni di vigilanza sull'integrità e sulla conservazione del patrimonio pubblico (per l'A.C. 875, limitatamente al patrimonio dell'ente di appartenenza);
- funzioni di polizia tributaria limitatamente alle materie e ai servizi di competenza dell'ente d'appartenenza (nella sola proposta A.C. 875 è specificato che ciò sia inteso come funzione di supporto);
- funzioni di soccorso in caso di pubbliche calamità e privati infortuni (l'A.C. 875 fa riferimento al "concorso alle attività di soccorso in caso di calamità e disastri o altre emergenze di protezione civile").

La sola proposta **A.C. 125** prevede poi le seguenti funzioni ulteriori:

- funzioni attinenti alla gestione di servizi d'ordine, di vigilanza e di scorta;
- funzioni di supporto alle attività di controllo spettanti agli organi preposti alla vigilanza in materia di lavoro e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- compiti di segnalazione alle autorità competenti di disfunzioni e carenze dei servizi pubblici;
- funzioni di informazione, accertamento, monitoraggio e rilevazione dei dati connessi alle funzioni istituzionali o comunque richiesti da autorità competenti;
- funzioni attinenti alla predisposizione di servizi, nonché di collaborazione alle operazioni di protezione civile di competenza dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni.

Entrambe le proposte in esame prevedono che le funzioni di polizia amministrativa locale e regionale spettino ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni per quanto di competenza, secondo quanto disposto dalla legge statale o regionale in attuazione dell'articolo 118, primo

comma, della Costituzione (principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza). Si prevede inoltre che le funzioni di polizia locale siano svolte dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane secondo le rispettive competenze stabilite dalla legge (la proposta di legge A.C. 125 attribuisce tali funzioni anche alle regioni).

Qualifiche del personale di polizia locale

Le proposte in esame individuano le **qualifiche del personale di polizia locale**, conferite dal sindaco, dal presidente della provincia e dal presidente della città metropolitana.

Secondo quanto disciplinato dalla proposta di legge **A.C. 125**, le qualifiche si articolano in:

- agenti;
- agenti/sottoufficiali addetti al coordinamento di altri operatori;
- ufficiali addetti al coordinamento e controllo;
- ufficiali responsabili di organizzazioni complesse;
- comandanti dei corpi di polizia locale.

La proposta di legge **A.C. 875** individua le seguenti qualifiche:

- agenti;
- coordinatori;
- funzionari addetti al coordinamento e al controllo;
- funzionari responsabili di organizzazioni complesse.
- comandanti dei corpi di polizia locale.

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

Entrambe le proposte di legge prevedono che i comuni, singoli o associati, le province e le città metropolitane costituiscano **corpi di polizia locale** a carattere comunale, intercomunale o provinciale.

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:

- ai sensi dell'articolo 9 della proposta di legge **A.C. 875**, il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco della città metropolitana ovvero l'assessore o, nel caso delle province, il consigliere delegato impartiscono le direttive e vigilano sul funzionamento del corpo di polizia locale;
- le **autorità di pubblica sicurezza** (prefetti e questori) dirigono il personale della polizia locale per le attività derivanti dai citati accordi per la sicurezza;
- 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; definiscono le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi; 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.

Con specifico riferimento alla formazione, la proposta di legge **A.C. 125** prevede che le regioni assicurino l'istituzione di **un'accademia regionale o sovraregionale per la formazione degli agenti e degli ufficiali**. Si dispone, poi, che le regioni incentivino la **gestione associata** della funzione di polizia locale attraverso le unioni di comuni.

Altre disposizioni

Le proposte di legge **A.C. 125** e **A.C. 875** prevedono inoltre ulteriori disposizioni, tra cui:

- la possibilità, per il personale della polizia locale, di portare senza licenza le **armi** di cui è dotato anche fuori dall'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, con modalità da definirsi con regolamento del Ministero dell'interno (per la proposta di legge **A.C. 875** il permesso è limitato al personale con la qualifica di agente di pubblica sicurezza);
- la **patente di servizio** obbligatoria per condurre i veicoli in dotazione della polizia locale che devono essere dotati di speciali targhe di identificazione;
- le modalità di **collegamento** tra il **numero unico europeo 112** e le sale operative dei corpi di polizia locale;

- la revisione e l'adeguamento del trattamento economico e previdenziale, nonché 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 previsione di apposite **misure di tutela, previdenziali e assicurative**, tra cui l'applicazione 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.

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**.

Le proposte di legge A.C. 600 e 1727

Le proposte di legge **A.C. 600** Rampelli e **A.C. 1727** Russo 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. 600** 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.

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. È 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. 600** – 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**.

Sia la proposta di legge **A.C. 600** che la proposta di legge **A.C. 1727** 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. 600** detta poi criteri generali ai fini dell'**organizzazione** dei corpi e i servizi di polizia locale.

Sia la proposta di legge **A.C. 600** sia la proposta di legge **A.C. 1727** recano disposizioni sull'**armamento** del personale delle forze di polizia locale.

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 all'espletamento dei compiti d'istituto. È 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. 600** 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. L'ente è istituito con decreto del Presidente della Repubblica.

Al riguardo si valuti l'opportunità di specificare il tipo di fonte utilizzata e, in particolare, se si tratti di un regolamento.

Al fine di garantire la formazione e l'aggiornamento del personale della polizia locale, la proposta di legge **A.C. 600** 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. È 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.

