



Audizione

Proposte di legge
C. 242 Fiano, C. 255 Guidesi, C. 318 Rampelli, C. 451 Bordonali, C. 705 Polverini,
C. 837 Sandra Savino, C. 1121 Vito e C. 1859 Brescia,
recanti
disposizioni per il coordinamento in materia di politiche integrate per la sicurezza
e di Polizia Locale

I Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni
Camera dei Deputati

9 dicembre 2020

Premessa

La cornice di riferimento della sicurezza urbana ha subito, in questi ultimi tre anni, profonde modifiche e novità. Un percorso di approfondimento avviato presso il Ministero dell'Interno ha portato ad una definizione condivisa di sicurezza urbana come contenuta oggi nel D.L. 14/2017 convertito con modificazioni nella L. 48/2017. Si è trattato di un metodo di lavoro basato su un coinvolgimento diretto dei Sindaci che ha prodotto buoni risultati sia a livello territoriale che a livello nazionale. Da ultimo, il D.L. 113/2018 convertito con modificazioni nella L. 132/2018 ha inciso su tale cornice con ulteriori integrazioni.

La legge n. 48/2017 ha delineato una strategia di azione articolata per rispondere alle esigenze di sicurezza delle città, che richiede ai soggetti istituzionali coinvolti un concorso di azioni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, per innalzare la qualità dei servizi di vigilanza attiva delle aree urbane.

Sia per la sicurezza integrata che per la sicurezza urbana si prevede che lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali concorrano a tutelare tale bene pubblico anche con interventi integrati e sempre con una solida base territoriale. In tal senso, il nuovo organo del Comitato metropolitano è il luogo nel quale individuare le strategie e adottare le politiche integrate necessarie per innalzare le condizioni di sicurezza delle città. D'altra parte, restano ferme le competenze del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Le novità e le modifiche normative intervenute in questi ultimi anni hanno certamente avuto il merito di adeguare parte della legislazione alla realtà dei nostri tempi, a fronte di una domanda di sicurezza articolata e complessa che i cittadini hanno rivolto sempre più ai Sindaci, che necessitano di strumenti e risorse adeguati. A loro viene in primo luogo indirizzata quella richiesta di sicurezza che necessita di risposte immediate e, allo stesso tempo, complesse. Al Sindaco viene oggi richiesta una sicurezza urbana attiva, coinvolgente e partecipata a 360 gradi e H24, capace di rispondere non solo ai problemi di sicurezza percepita, ma anche agli abusi di varia natura, al decoro, alla convivenza civile.

A fronte di ciò ne risulta una varietà e complessità di attività condotte dalla Polizia Locale sul territorio, che vanno dai tradizionali ambiti quali la viabilità e la sicurezza stradale, ad attività in materia di urbanistica ed edilizia, fino alle competenze in ambito ambientale, sanitario e di controllo sul rispetto delle norme sull'immigrazione.

Tale polivalente realtà è fotografata ogni anno dall'ANCI con la pubblicazione del Rapporto nazionale sull'attività della Polizia Locale, che viene realizzato grazie alla collaborazione dei Comuni e dei Corpi di Polizia Locale capoluogo di provincia e dei Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

*I dati dell'edizione 2019 del Rapporto hanno coperto 132 città per una popolazione di oltre 19 milioni di italiani (che rappresentano il 32% della popolazione nazionale) con riferimento a 28.513 appartenenti ai Corpi di Polizia Locale. Il Rapporto mostra uno spaccato significativo dell'impegno sul territorio: 45.866 controlli coordinati del territorio, oltre 29mila le attività di ordine pubblico, quasi 90mila le attività di identificazione e denunce per violazione delle norme sull'immigrazione. Quasi 17mila gli accertamenti in tema di urbanistica e di edilizia, oltre 96mila gli accertamenti in tema ambientale e oltre 220mila quelli in tema di commercio. L'attività di polizia stradale, inoltre, mostra che nel 2018 sono state 2172 denunce per fuga o omissione di soccorso e 3288 per guida senza patente. **(Allegato 3: Rapporto Nazionale sull'attività della Polizia locale edizione 2019).***

*L'osservazione più significativa dei dati, nel confronto tra le diverse realtà, mostra **significative differenze organizzative non solo tra i Comuni del Nord e quelli del Sud del Paese, ma soprattutto tra i Comuni di grandi dimensioni - che presentano altissime professionalità e una generale capacità di adattarsi ai cambiamenti - e i servizi di polizia locale delle realtà minori che invece appaiono bisognosi di***

interventi diretti ad ottimizzare i servizi secondo un principio di adeguatezza che deve essere più coraggiosamente rivisitato.

La legge n. 48/2017 non ha inteso solo disciplinare l'ambito della sicurezza urbana e gli strumenti di coordinamento tra lo Stato, le regioni e i comuni in materia di sicurezza integrata. La stessa ha voluto rispondere ad alcune delle esigenze più impellenti rappresentate dal territorio e dagli operatori di polizia locale. E' il caso del ripristino dell'equo indennizzo per la polizia locale.

La legge n. 48/2017 ha disposto il ripristino, per il personale della Polizia Locale, degli istituti dell'equo indennizzo e del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio - che erano stati abrogati per la sola Polizia Locale (e mantenuti per le Forze di polizia) dal D.L. 201/2001, c.d. decreto Salva Italia, approvato dal governo Monti. Il 4 settembre 2018 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 211 del 9 settembre 2017) è stato emanato il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per stabilire i criteri e le modalità di rimborso delle spese sostenute dai Comuni. Il decreto è stato oggetto di confronto in sede Conferenza Stato-città ed autonomie locali dove ANCI ha fornito il contributo per una migliore attuazione del provvedimento stesso di particolare importanza per tutti gli operatori di polizia locale.

*Per un'efficace integrazione e coordinamento tra i soggetti istituzionali sono necessari due elementi. Da una parte, dare vita a stabili modalità di cooperazione, informativa ed operativa, utili sia a far fronte alle esigenze di sicurezza che a creare una cornice preventiva. Dall'altra, la bi-direzionalità e la messa a disposizione delle informazioni, soprattutto con riferimento al necessario **accesso agli archivi e alle banche dati ministeriali da parte delle Polizie Locali** appartenenti ai Comuni capoluogo metropolitano e di provincia.*

C'è da sottolineare, come di seguito sarà approfondito nella parte del documento che tratta dei temi ancora aperti, che tali previsioni sono già contenute nel quadro normativo esistente. Ciò che manca adesso è una decretazione attuativa e di dettaglio prevista dalla legge.

- **Focus: Polizie Locali e attività in emergenza Covid 19: quali considerazioni su rapporti amministrazione dell'interno e comuni nella gestione dell'emergenza. Le Polizie locali sono una risorsa importante del nostro Paese.**

Uno dei pilastri fondamentali nella gestione delle molteplici misure di blocco adottate è stato il Comune anche attraverso il corpo di Polizia Locale. In estrema sintesi, con straordinario senso di responsabilità e alla luce della preminente esigenza di assicurare un governo coordinato e uniforme delle politiche e misure di adottare, durante la prima fase dell'emergenza i sindaci hanno rinunciato al potere di ordinanza sindacale.

Il contributo della Polizia Locale continua ad essere quindi fondamentale nell'ambito dell'attività condotte complessivamente dalle Prefetture.

Le Polizie Locali si sono attivate fin da subito in servizi di supporto alla popolazione e di controllo del territorio per verificare il rispetto delle disposizioni di contenimento individuate dalle norme ed ordinanze emanate dal Governo, dalle Regioni e dalle Amministrazioni locali.

Oltre ai controlli della movimentazione delle persone, la Polizia Locale si è occupata del rispetto delle numerose ordinanze regionali cui si aggiungono adesso anche quelle sindacali, che hanno comportato un alto impegno sia di informazione ai cittadini e sia su strada, con ripercussione sulle ordinarie attività che sono state comunque poste in essere (ad esempio: rilievi di incidenti stradali ed effettuazione dei Trattamenti Sanitari Obbligatori). Tra i compiti maggiormente gravosi per gli operatori nella cosiddetta "fase2" dell'emergenza "Covid-19", quello del rispetto dell'utilizzo delle mascherine, quello sul distanziamento, quelle del rispetto dei protocolli sanitari

e operativi per l'apertura delle attività commerciali e della gestione della mobilità cittadina, che ha visto l'impiego di migliaia di uomini alle fermate e sui mezzi del Trasporto Pubblico Locale, la cui capienza è stata ridotta. Va evidenziata poi l'attenzione verso le categorie più deboli, con la consegna dei "buoni-spesa" a migliaia di famiglie e gli interventi a favore degli emarginati, spesso assistiti presso strutture comunali in piena emergenza.

CONSIDERAZIONI SULLE PROPOSTE DI LEGGE - C. 242 Fiano, C. 255 Guidesi, C. 318 Rampelli, C. 451 Bordonali, C. 705 Polverini, C. 837 Sandra Savino, C. 1121 Vito e C. 1859 Brescia

Le Proposte di Legge in oggetto non possono che collocarsi nel quadro costituzionale vigente rimasto del tutto inattuato ormai per quasi un ventennio. I numerosi tentativi di varare una riforma della polizia locale sono naufragati e questo deve suggerire al legislatore alcune riflessioni in ordine alla rispondenza del dato costituzionale con le concrete ed effettive esigenze del settore.

Anci intende stimolare tale riflessione ed indicare una strada alternativa, ossia quella di eventualmente migliorare la legislazione del 2017 e aggiornare con modifiche puntuali la legge 65/1986.

Riteniamo pertanto utile portare alla vostra attenzione quelle che a nostro parere sono le necessarie e puntuali modifiche alla legge 65/86 frutto di un attento lavoro di ascolto delle necessità manifestate dai nostri operatori e dirigenti di Polizia Locale.

Viene infatti sottolineato anche dalle maggiori rappresentanze sindacali a livello nazionale nella memoria a voi trasmessa, come asse centrale dello stesso intervento di aggiornamento della legge 65/86 *"l'ancoraggio della Polizia Locale all'Ente Locale, al territorio di competenza e alla necessità di una capillare presenza dello stesso in un rapporto di tradizionale vicinanza alla comunità locale, che ne connota la funzione di punto di riferimento per i cittadini."* (Memoria unitaria CGIL CISL UIL n.d.r)

Vogliamo quindi manifestare in questa sede tale necessità e urgenza di procedere nei tempi più rapidi e certamente in questa legislatura, alle necessarie e puntuali modifiche alla legge 65/86 per adeguare gli strumenti a disposizione degli Enti Locali e delle Polizie Locali in favore delle politiche di sicurezza urbana e delle attività di istituto sull'intero territorio nazionale.

L'auspicio è che, a fronte delle otto proposte di legge di riforma complessiva della sicurezza urbana e delle polizie locali in esame, si possa convenire su un testo di modifiche puntuali alla legge 65/86 nonché al D.L. 14/2017 come convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48, che tenga conto delle esigenze e delle proposte emerse e rappresentate dal territorio e considerando in tal senso utili i contributi che possono essere estrapolati dai diversi testi in esame, là dove intervengono nella risoluzione puntuale rispetto ai limiti dell'attuale normativa quadro che necessita di necessari adeguamenti come di seguito indicato.

Al fine di fornire un contributo concreto all'obiettivo sopraesposto di esercitarsi sulla modifica della legge 65/86 si allegano le puntuali proposte di emendamenti che vengono rappresentate anche con testo a fronte per una più agevole lettura come previsto nell'Allegato 1 al presente documento.

Non vogliamo altresì sottrarci ad una lettura dei testi in esame che, come sopraesposto, contengono anche delle puntuali proposte di modifica che possono essere oggetto di approfondimento concorrenti all'obiettivo di rafforzare la legge quadro sulla polizia locale e la legge sulla sicurezza delle città.

Al di là delle specifiche inerenti la materia della sicurezza urbana, i testi si propongono di migliorare ed adeguare organizzativamente l'ordinamento della polizia locale.

Su questo versante le proposte di legge 242, 255, 451, 705 e 837 puntano ad una disciplina organica della polizia locale in sostituzione di quella contenuta nella legge quadro 65/86 senza però delineare una chiara ed uniforme previsione ordinamentale e rimandando tale disciplina alle singole regioni.

La proposta 451 esplicita la possibilità di costituire corpi di polizia di livello regionale e la 1859 cita i corpi regionali.

Le restanti proposte di legge definiscono requisiti per l'istituzione e per l'organizzazione dei corpi di polizia locale esplicitamente riferiti a definire l'ordinamento della polizia locale e le modalità di istituzione dei corpi istituendo anche albi ed elenchi regionali dei comandanti di polizia locale.

In particolare, sebbene si possano apprezzare alcuni elementi positivi nella proposta di legge 242 che appare voler prevedere l'ambito dei corpi e dei servizi di polizia locale nel perimetro proprio dei Comuni e degli Enti Locali, tuttavia si segnala come gli artt. 14, 15 e 16 della stessa appaiono contraddittori quando sottolineano funzioni e compiti alle regioni sull'ordinamento della polizia locale, sull'istituzione di corpi di polizia locale in ambiti sovracomunali ed intercomunali in forma associata o **addirittura l'istituzione di specifici servizi di polizia locale** delle regioni lì dove i Comuni non esercitano la funzione associata stessa – a volersi quindi sostituire ad essi – nonché la gestione di elenchi (sempre su base regionale) dei comandanti di polizia locale.

Di seguito, con questo spirito, abbiamo voluto segnalare alcune osservazioni così elencate:

Definizione di sicurezza urbana. La definizione di sicurezza urbana, già oggetto di interventi limitati ed estemporanei (come quella contenuta nel decreto ministeriale 5 agosto 2008 (c.d. decreto Maroni), ha trovato nella formulazione di bene pubblico prevista dall'articolo 4 del D.L. 14/2017 come convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48, attraverso una condivisione frutto di un lungo confronto realizzato con il Governo e affinato dal Parlamento che ha condotto, dopo un intenso e proficuo lavoro tra

amministrazioni centrali e locali, alle previsioni contenute nella legge 18 aprile 2017, n. 48. Si sottolinea quindi la positività della definizione lì contenuta, **non ravvedendosi** la necessità di una nuova definizione, come variamente prevista dalle proposte di legge C. 242, C. 255, C. 318, C. 451, C. 705, C. 1859 che non appare introducano significative novità al testo attualmente in vigore.

I Regolamenti Comunali di polizia urbana. Le proposte di legge A.C. 242, 451 e 705 stabiliscono che i consigli comunali adottino specifici regolamenti comunali di polizia urbana per prevenire e contrastare i fenomeni di degrado urbano. Come più volte auspicato da ANCI, **questo intervento è positivo e si configura come un rafforzamento degli strumenti utili** verso politiche attive e di prevenzione nell'ambito degli specifici elementi indicati e contenuti nella norma che definisce la sicurezza urbana. In particolare, la proposta 242 all'art. 4 descrive bene le necessità rappresentate dal territorio di avere nuovi elementi sui quali aggiornare i regolamenti comunali in materia.

Poteri di ordinanza del Sindaco. La scelta compiuta dal legislatore nel 2017 nella legge n. 48, con una nuova perimetrazione del potere di ordinanza previsto dall'art. 54 del TUEL e le nuove previsioni contenute nella riformulazione dell'art. 50 del TUEL prevedendo così l'emanazione di provvedimenti sindacali contingibili ed urgenti emanati dai Sindaci in qualità di capo dell'amministrazione, superando i profili di criticità esistenti e adeguando la norma oggi costituzionalmente orientata rispetto a quanto osservato nella pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza 115/2011). **Non si ravvede quindi la necessità di ulteriori interventi**, almeno nella riformulazione dei testi come osservati che non introducono alcuna novità rispetto a quanto previsto a normativa vigente.

I Patti per la sicurezza urbana. In merito alle previsioni inerenti gli accordi di sicurezza urbana tra i diversi livelli di governo che le proposte in esame propongono, **appare complessivamente una proposta modesta** che mostra solo una evoluzione dei patti per la sicurezza avviati dal 1997. Il D.L. 14/2017 ha disciplinato ulteriormente l'ambito dei patti per l'attuazione della sicurezza urbana. **Non si ravvisano motivi per una loro ulteriore modifica che non rafforzi gli attuali strumenti.** Si raccomanda invece la necessità di procedere ad un progressivo rafforzamento dell'attività di analisi e lettura dei processi locali in ordine alla sicurezza urbana promuovendo, ad esempio, dei **Piani Comunali di Sicurezza urbana** e prevedendo il sostegno finanziario per l'avvio di tale pianificazione a partire dalle città con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

Appaiono interessanti tutte le proposte inerenti l'introduzione di ulteriori strumenti per l'attuazione quali **la verifica dello stato di attuazione degli Accordi**, quella complessiva in sede di Conferenza Stato Città ed Autonomie locali, quelle riferite allo scambio informativo tra i diversi livelli di governo. Sono strumenti già esistenti e contenuti nelle **Linee guida sulla sicurezza urbana adottate dal ministro dell'Interno in sede di Accordo di Conferenza Stato Città ed Autonomie locali del 26 luglio 2018**.

Accordi di sicurezza urbana/Accordi in materia di politiche integrate per la sicurezza

Non si ritiene necessario intervenire ulteriormente con la previsione di accordi tra i diversi livelli di governo come contenuti nelle C. 242, C. 705, C. 451, C. 837, C. 1859, C. 255. Come noto, il D.L. 14/2017 ha già disciplinato all'articolo 3 la sottoscrizione degli Accordi per la promozione della sicurezza integrata e all'articolo 5 quella dei Patti per l'attuazione della sicurezza urbana, per il perseguimento di determinati obiettivi, come ulteriormente specificati, rispettivamente, nelle Linee Generali per la promozione della sicurezza integrata e nelle Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana.

Conferenza regionale (prevista in: Art. 9 C. 242, Art. 9 C. 255, Art. 6 C. 451, Art. 9 C. 705, Art. 7 C. 837). Parallelamente, **non si ritiene necessario prevedere l'istituzione di una ulteriore previsione di carattere regionale come al Conferenza Regionale sulle politiche integrate di sicurezza**. Peraltro, già negli Accordi per la promozione della sicurezza integrata sottoscritti a livello territoriale è prevista la costituzione di cabine di regia/tavoli degli accordi. In tal senso si segnala tuttavia come la proposta 242 preveda tale possibilità presieduta dal Ministro dell'interno quale autorità nazionale di pubblica sicurezza.

POLIZIA LOCALE

Accademie/Scuole regionali di Polizia Locale (previste in: art. 19 C. 255, art. 14 C. 318, art. 12 C. 451, C. 1121, art. 11 C. 1859). Si sottolinea l'importanza di **tenere distinta la formazione e l'aggiornamento diretto al personale addetto al servizio di Polizia Locale da quello rivolto ai Dirigenti di Servizio**, come anche individuato al punto 6 delle Linee generali per la promozione della sicurezza integrata adottata in sede di Conferenza unificata il 24 gennaio 2018.

Si segnala inoltre che dal 2016 **ANCI ha dato vita al Corso di Formazione indirizzato a Dirigenti** e/o futuri dirigenti delle Polizie Locali, con l'obiettivo di rafforzare le competenze dei soggetti che possiedono i requisiti per assumere l'incarico di Comandante di Polizia Locale in un grande centro urbano ovvero in una città con popolazione superiore a 150mila abitanti. Il Corso è stato peraltro richiamato da ultimo, nelle Linee Guida per l'attuazione della sicurezza urbana – punto 6 (cit).

Contrattazione nazionale. Non sono condivisibili le proposte che prevedono una progressiva contrattazione pubblicistica degli operatori di polizia locale e si ritiene che gli stessi debbano rimanere saldamente nell'ambito della contrattazione degli EE.LL. riconoscendo le specificità della speciale funzione ricoperta e prevedendo una sezione speciale loro dedicata.

Elenchi evidenza pubblica Comandanti (previsti in: art. 16 C. 242, art. 14 C. 451, art. 17 C. 705, art. 15 C. 837, art. 12 C. 1859). Le proposte di legge in oggetto individuano solo a livello regionale la pubblicazione di evidenza pubblica dei comandanti e non se ne comprende la ratio.

D'altra parte, con riferimento al **Corso di Formazione ANCI** sopra citato, si segnala che i partecipanti a tale Corso sono selezionati con criteri stringenti conseguente della pubblicazione di un avviso pubblico e sostengono una prova finale a seguito della quale è redatto un **elenco** comprensivo dei partecipanti che hanno superato con profitto il Corso e dei docenti, che è inviato ai Sindaci e **pubblicato da ANCI utile all'individuazione di figure professionali adeguate a svolgere la funzione di Comandante di Polizia Locale in un grande centro urbano** ovvero in una città con popolazione superiore a 150mila abitanti. Ad oggi l'elenco è costituito da 160 figure e pubblicato nel Rapporto nazionale sull'attività della Polizia Locale (*vedi allegato 3*), ed è riferimento utile per i Sindaci come indicato al punto 6 delle Linee Guida per l'attuazione della sicurezza urbana.

Si ritengono inoltre **positive le previsioni di:**

- attribuzione della **qualifica di polizia tributaria** ai fini del contrasto del mancato pagamento dei tributi locali, prevista dalle proposte di legge (art. 10 C. 242, art. 10 C. 255, art. 7 C. 451, art. 10 C. 705, art. 8 C. 837, art. 3 C. 1859)
- **esenzione del pagamento del canone per le radio** delle Polizie Locali (art. 19 C. 837)
- **gratuità immatricolazione** per i motoveicoli e gli autoveicoli in dotazione alla Polizia Locale (art. 21 C. 255)
- **riconoscimento al personale della possibilità di porto d'armi senza licenza su tutto il territorio nazionale, anche fuori dal servizio (art. 19 C. 242)**

- **istituzione di un numero telefonico unico per l'accesso alle sale operative dei corpi di polizia locale disciplinato con decreto del Ministero dello sviluppo economico (art. 21 C. 242, art. 22 C. 705, art. 19 C. 837)**
- **disposizioni in materia di contrattazione (art. 22 C. 242)**
- **norme di tutela ed assicurative del personale (art. 23 C. 242)**

I TEMI ANCORA APERTI

Si coglie l'occasione per segnalare anche le principali questioni ancora aperte ovvero che sono state già oggetto di intervento del Parlamento con l'introduzione di una norma primaria ma che, tuttavia, aspettano ancora la decretazione attuativa o di dettaglio da un numero considerevole di anni.

- **ACCESSO AL CED INTERFORZE PER LA POLIZIA LOCALE**

Il tema dell'accesso delle Polizie Locali al CED Interforze si discute dal lontano 1986, dall'approvazione della legge n. 65/86 che ha riorganizzato i compiti e le funzioni degli agenti e ufficiali dei vari Corpi e Servizi.

L'importanza di identificare le persone che oggi gli operatori delle Polizie Locali incrociano giornalmente durante i controlli di sicurezza urbana e di sicurezza stradale, deriva dalle attività quotidiane di controllo del territorio. L'attività di verifica dei documenti identificativi ma anche delle persone prive di documenti rappresenta un cardine del sistema nazionale di sicurezza pubblica, a cui anche le Polizie Locali, considerate le funzioni ausiliare di pubblica sicurezza concesse dai singoli Prefetti, dopo un attento iter per il rilascio della qualifica. La possibilità di conoscere i possibili "precedenti" gravanti sul soggetto controllato ovvero l'eventuale pendenza di provvedimenti di ricerca e di rintraccio a suo carico, è fondamentale al fine di garantire la sicurezza dei nostri territori.

SIAMO IN ATTESA DEI 5 DECRETI ATTUTATIVI CHE CONSENTANO L'ACCESSO AL CED PER LA POLIZIA LOCALE come di seguito indicato.

- A) Accesso allo schedario dei documenti d'identità rubati o smarriti e alle informazioni concernenti i permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati. Abilitazione all'inserimento dei dati relativi ai veicoli rubati e ai documenti rubati o smarriti. – Art. 8 L. 125/2008 (che modifica art. 16-quater DL 8/1993).

- B) Rafforzamento della cooperazione, informativa ed operativa, e accesso alle banche dati, tra le Forze di Polizie e le Polizie Locali – Art. 10 comma 6 D.L. 14/2017 convertito in L. 48/2017
- C) Livelli di accesso alle banche dati- Art. 10 comma 6 bis D.L. 14/2017 convertito in L. 48/2017
- D) Accesso per verifica provvedimenti di ricerca o di rintraccio esistenti nei confronti delle persone controllate per comuni sopra 100.000 abitanti e comuni capoluogo- Art. 18 comma 1 DL 113/2018 convertito in L. 132/2018
- E) Accesso per verifica provvedimenti di ricerca o di rintraccio esistenti nei confronti delle persone controllate per altri comuni sulla base di parametri capoluogo- Art. 18 comma 1 bis DL 113/2018 convertito in L. 132/2018

A) Da 12 anni siamo in attesa del decreto previsto dal c.d. Pacchetto sicurezza del 2008: L'art. 8, al comma 1 bis, ha previsto l'emanazione di **un decreto del Ministro dell'interno**, di concerto con i Ministri dei trasporti e delle finanze, sentiti l'ANCI e l'ACI, **per stabilire le modalità dei collegamenti per l'accesso allo schedario dei documenti d'identità rubati o smarriti, e alle informazioni concernenti i permessi di soggiorno.**

L'art. 8 del DL 92/2008 convertito con modificazioni dalla L. 125/2008 - il c.d. Pacchetto Sicurezza – ha ampliato le possibilità di accesso al CED per la Polizia Municipale, modificando - con il comma 1- l'art. 16 quater del DL. 8/1993. In particolare, il personale della Polizia Municipale in possesso della qualifica di Agente di Pubblica Sicurezza può accedere, se addetto ai servizi di polizia stradale a: **schedario dei veicoli rubati, schedario dei documenti d'identità rubati o smarriti, informazioni concernenti i permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati.**

È previsto che tale personale possa essere inoltre abilitato all'inserimento dei dati relativi ai veicoli rubati e ai documenti rubati o smarriti.

Anche il D.L. 14/2017 c.d. decreto Minniti, ha previsto , all'art. 10 commi 6 e 6 bis è prevista **l'emanazione di due decreti:**

B) un decreto del Ministero dell'Interno – da emanare entro 90 giorni - per determinare i criteri generali volti a **favorire il rafforzamento della cooperazione, informativa ed operativa, e l'accesso alle banche dati**, tra le Forze di Polizie e le Polizie Locali;

C) un decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il MEF, per definire i **livelli di accesso alle banche dati.**

Inoltre, come specificato al punto 3 delle Linee Generali per la promozione della sicurezza integrata adottate in attuazione dello stesso, in materia di sicurezza integrata ed urbana, ha previsto **una massimizzazione delle opportunità di accesso al CED** per consentire alla Polizia Locale di sfruttare le possibilità di consultazione e inserimento dei dati previste dall'attuale ordinamento. In particolare, nell'ambito dei progetti di cui all'art. 3 comma 2 del D.L. 14/2017 le Regioni potranno prevedere progetti e interventi per sostenere, anche finanziariamente, l'attivazione di collegamenti al CED da parte delle Polizia locali dei Comuni più interessati ai fenomeni di criminalità diffusa o dei Comuni con più limitate capacità di spesa.

Anche il D.L. 113/2018 (c.d. decreto Sicurezza/Salvini) ha previsto, all'art. 18, l'adozione due decreti sul tema:

D) decreto per definire le modalità di accesso delle Polizie municipali dei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti per verificare eventuali provvedimenti di ricerca o di rintraccio esistenti nei confronti delle persone controllate. Peraltro era previsto l'orizzonte del 2019 perché tale previsione si applicasse progressivamente agli

altri comuni capoluogo di provincia. Il decreto va adottato sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali;

- E) decreto per definire le modalità di accesso** di *altri comuni sulla base di parametri* determinati e riferiti a classe demografica, rapporto numerico tra il personale della polizia municipale assunto a tempo indeterminato e il numero di abitanti residenti, numero delle infrazioni alle norme sulla sicurezza stradale rilevate nello svolgimento dei servizi di polizia stradale. Il decreto va adottato previo accordo in Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

• **INTERCONNESSIONE DELLE SALE OPERATIVE DELLA POLIZIA LOCALE E DELLE FORZE DI POLIZIA**

L'interconnessione a livello territoriale delle sale operative della Polizia Locale e con le sale operative delle Forze di Polizia rappresenta uno dei settori d'intervento della sicurezza integrata previsti dalla legge - art. 2 comma 1 lett. b della L. n. 48/2017.

Come anche individuato al punto 4 delle Linee Generali per la promozione della sicurezza integrata, l'adozione di **standard comuni è la migliore premessa** per la realizzazione di collegamenti e connessioni dirette tra le sale operative delle Polizie locali e con quelle delle Forze di polizia.

PROPOSTA: ANCI e Ministero dell'Interno definiscono un modello di convenzione da veicolare sul territorio e favorire i collegamenti

Si segnala da ultimo, ma non perché meno importante, l'istituzione di un Fondo nazionale dedicato al potenziamento degli organici e alle assunzioni degli operatori di Polizia Locale.

- **Focus: La necessità e urgenza di procedere ad un intervento per il potenziamento degli organici di polizia locale**

La consistente contrazione del personale in servizio negli enti locali indotto da più di un decennio di politiche restrittive sulla spesa di personale, ha impattato in maniera particolarmente rilevante sul settore della Polizia locale, per effetto dell'incremento dell'età media del personale in servizio, con conseguente **riduzione delle unità di personale destinabili ai servizi operativi sul territorio**.

Nell'allegato 2 al presente documento si realizza una fotografia sul personale delle Polizie Locali in servizio nelle città italiane, con un focus sui comuni capoluogo metropolitano.

La situazione di emergenza che si è via via aggravata in questo settore è testimoniata dai numerosi interventi normativi adottati d'urgenza su richiesta dell'ANCI per tamponare l'emorragia di personale da adibire alla sicurezza delle Città. Di seguito se ne richiamano in via ricognitiva i più significativi:

- il D.L. n. 14/2017, che ha ampliato il budget per le assunzioni a tempo indeterminato del personale di polizia locale **per gli anni 2017 e 2018** (80% del turnover per l'anno 2017 e 100% per l'anno 2018);
- il D.L. n. 113/2018, che ha ampliato il budget per le assunzioni a tempo indeterminato del personale di polizia locale **per l'anno 2019** (possibilità di

assumere fino a piena concorrenza di quanto si spendeva per la polizia locale nell'anno 2016).

A decorrere dall'anno 2020 non è più previsto un regime assunzionale specifico per la Polizia locale: le nuove assunzioni di personale dell'Area di vigilanza sono effettuate attingendo dall'unico budget complessivo destinato a finanziare l'intero piano assunzionale, in concorrenza con tutti gli altri settori dell'Amministrazione.

Anche l'esperienza della prima ondata pandemica da COVID-19 ha reso evidente la necessità di un potenziamento del personale di polizia locale, a supporto di tutte le attività di controllo delle misure di contrasto alla diffusione del virus.

Il Ministero dell'Interno, attraverso il "Censimento del personale in servizio negli Enti locali", ha verificato che gli interventi normativi urgenti adottati nel 2017 e 2018, prima richiamati, non sono serviti ad invertire la rotta: sulla base dei dati di Conto annuale 2018 risultano in servizio nei Comuni 51.065 unità di personale, contro le 52.083 unità del 2017: il comparto ha perso più di 1.000 unità di Polizia Locale in un solo anno, evidente conseguenza dell'incremento dell'età del personale in servizio. **Nel decennio compreso tra il 2009 e il 2018 si assiste ad una diminuzione complessiva degli organici di 8852 unità come rappresentato nell'Allegato 2 al presente documento. Tenendo conto dell'effetto di "quota 100" e aggiungendo i dati presumibili del 2019 e 2020 stimiamo complessivamente una diminuzione intervenuta di oltre 10.000 unità di personale.**

E' peraltro scontato un ulteriore picco dei pensionamenti **per effetto di "Quota 100"** negli anni 2019 e 2020, non ancora censiti nel rapporto del Ministero dell'Interno. Ulteriore conseguenza dell'invecchiamento della popolazione lavorativa in questo settore è la riduzione del personale che può essere adibito ai servizi di controllo esterno.

Tenuto conto sulla base dei dati di ARAN che il costo medio di un'unità di personale di categoria C (categoria di inquadramento dell'80% del personale impiegato nelle polizie locali) ammonta ad € 27.031,00 (incluse voci di salario accessorio), **la stima per l'immissione nel sistema dei Comuni di 10.000 unità di personale ammonterebbe a € 270.310.000 a regime.**

L'ANCI ha formulato alcune proposte normative urgenti che perseguono due linee di intervento complementari:

1. **potenziamento degli organici:** sul modello delle disposizioni emergenziali adottate per le annualità dal 2017 al 2019, è necessario distinguere il budget per le nuove assunzioni del personale di polizia locale da quello del restante personale;
2. **potenziamento dei servizi di controllo:** occorre estendere al 2021 la possibilità prevista dalla normativa anti-Covid di superare le limitazioni finanziarie al lavoro straordinario della polizia locale, e inoltre consentire il potenziamento dei servizi di controllo anche attraverso il finanziamento in tramite quota parte delle sanzioni al codice della strada (art. 208 del D.Lgs. n. 285/1992).

Ipotesi normative

Determinazione della spesa per il personale di Polizia locale

1. Fermo il rispetto della disciplina in materia di programmazione economico-finanziaria e di pianificazione dei fabbisogni di personale, a decorrere dall'anno 2020, le spese per le nuove assunzioni del personale di polizia locale non rilevano ai fini del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e non si computano ai fini della determinazione dei limiti alla spesa di personale stabiliti dall'articolo 1, commi 557, 557 quater e 562 della legge n 27 dicembre 2006 n. 296.

2. Per gli anni 2020 e 2021, in considerazione delle eccezionali esigenze organizzative necessarie ad assicurare l'attuazione delle misure finalizzate alla prevenzione e al contenimento dell'epidemia da COVID-19, la maggiore spesa di personale rispetto a quella sostenuta nell'anno 2019 per contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale della polizia locale dei comuni, delle unioni di comuni e delle città metropolitane, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio, non si computa ai fini delle limitazioni finanziarie stabilite dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Motivazione

Tenuto conto della necessità di potenziare gli organici dei Corpi di Polizia locale, il presente emendamento si pone l'obiettivo di svincolare le nuove assunzioni del personale di Polizia locale dalle limitazioni finanziarie attualmente vigenti per le assunzioni del restante personale, fermo comunque il rispetto degli equilibri di bilancio.

In particolare:

- *la previsione al primo comma ha l'obiettivo di svincolare la spesa per nuove assunzioni a tempo indeterminato di polizia locale dal budget complessivo delle restanti categorie professionali;*
- *la previsione al secondo comma, analogamente a quanto previsto con il "decreto Agosto" per il personale educativo scolastico (art. 32 DL n. 104/2020) intende consentire il potenziamento della polizia locale con contratti a tempo determinato per il periodo emergenziale.*

Potenziamento dei servizi di controllo e del lavoro straordinario del personale della Polizia locale

1. Gli incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale erogati a valere sulla quota percentuale delle sanzioni amministrative per violazione al codice della strada di cui all'articolo 208, commi 4, lettera c) e 5-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, possono essere destinati a forme di incentivazione per gli incrementi qualitativi e quantitativi delle prestazioni ordinariamente richieste al personale della polizia locale, anche in deroga alle limitazioni alla spesa per lavoro straordinario stabilite dalla legge e dai contratti collettivi, e non sono soggetti al vincolo di finanza pubblica stabilito dall'articolo 23 comma 2 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75".

2. All'articolo 115, primo comma, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole "per l'anno 2020" sono sostituite dalle seguenti: "per gli anni 2020 e 2021".

Motivazione

A fronte di una fondamentale disposizione del Codice della Strada che consente ai Comuni il reperimento di risorse utili al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana, in ragione della coesistenza di complesse norme che impongono vincoli di finanza pubblica alla spesa del personale si è determinata una grave incertezza applicativa, dovuta anche agli orientamenti non uniformi della giurisprudenza contabile.

Si ritiene opportuno richiamare gli importanti orientamenti applicativi elaborati dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, che già nel 2010 (del. n. 104/2010) aveva propositivamente effettuato una complessiva lettura dell'articolo 208 del codice della strada elaborando le "Linee guida – Proventi sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada", contemplando la possibilità di utilizzare tali proventi anche per fornire prestazioni aggiuntive, come il lavoro straordinario o il prolungamento dell'orario di lavoro del part time.

Successivamente, si registrano pronunce di segno difforme e da ultimo la Deliberazione n. 5/2019 della Sezione delle Autonomie che preclude la possibilità di destinare ad aumento dell'orario di lavoro ordinario i succitati proventi. Ciò sta creando difficoltà nel garantire servizi di potenziamento d sicurezza urbana.

Si rende pertanto necessario il chiarimento normativo qui proposto. L'emendamento ha infatti la finalità di chiarire la neutralità degli incentivi monetari previsti dall'articolo 208 commi 4 lettera c), e 5) per la realizzazione di obiettivi legati al potenziamento dei servizi di controllo in materia di sicurezza urbana e stradale ai fini del vincolo di cui all'articolo 23 comma 2 del decreto legislativo n.75/2017, al pari di tutti gli emolumenti economici accessori esclusi dai vincoli di finanza pubblica (si pensi ai compensi agli avvocati dipendenti da Pubbliche Amministrazioni, agli incentivi per funzioni tecniche). Tali emolumenti sarebbero caratterizzati da presupposti comuni a tutti gli emolumenti economici accessori succitati: fonte in specifica disposizione di legge, sarebbero destinati ad una predeterminata categoria di dipendenti, autofinanziamento dell'emolumento, neutralità di impatto sul bilancio, limite finanziario complessivo.

E' inoltre necessario estendere temporalmente anche al 2021 la previsione introdotta dal DL n. 18/2020 che consente ha rimosso il limite finanziario allo straordinario della Polizia locale per esigenze connesse al contrasto della diffusione del Covid-19.

Fondo nazionale potenziamento organici e assunzioni operatori di Polizia Locale

1. Al fine di sostenere i Comuni nella programmazione di nuove assunzioni del personale di Polizia locale è istituito presso il Ministero dell'Interno un fondo denominato "Fondo nazionale per le assunzioni del personale della Polizia Locale" con una dotazione pari a 90 milioni di euro per l'anno 2021, 180 milioni di euro per l'anno 2022 e 270 milioni a decorrere dal 2023.

2. Con decreto del Ministero dell'Interno, d'intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali sono disciplinate le modalità di accesso al Fondo da parte dei Comuni nonché i criteri di ripartizione del fondo di cui la comma 1.

MOTIVAZIONE

L'emendamento punta a istituire un Fondo nazionale che consenta ai Comuni di avere a disposizione risorse per la programmazione di nuove assunzioni del personale della Polizia Locale, in considerazione della consistente contrazione del personale in servizio negli enti locali indotto da più di un decennio di politiche restrittive sulla spesa di personale che ha impattato in maniera particolarmente forte sul settore della Polizia locale.

GLI STRAORDINARI AL PERSONALE: in generale sarebbe utile una norma di coordinamento, come più volte richiamata dal legislatore e mai attuata, circa l'ordinamento differente tra forze di polizia e polizia locale in modo da coordinare effettivamente le attività operative a partire dagli strumenti contrattuali (straordinari, indennità alle posizioni organizzative, ecc..) e gli aspetti operativi.

• **ORGANIZZAZIONE METROPOLITANA DELLA POLIZIA LOCALE**

Con riferimento alle Città metropolitane, va considerata l'esperienza maturata nei territori, che va in una direzione di **integrazione metropolitana dei Corpi di Polizia Locale**. Tale integrazione avviene sulla base di convenzioni volontarie tra il Comune capoluogo metropolitano e i comuni dell'area metropolitana, con un approccio flessibile che consente una progressiva associazione delle funzioni.

Esempio

Si segnala la modalità utilizzata a Venezia, per costruire tale integrazione sulla base di convenzioni volontarie (ex art. 30 TUEL). Con un approccio flessibile, si è stabilito di modulare le funzioni associate progressivamente. Inizialmente, si è deciso di rendere la convenzione operativa concretamente per gli aspetti di: centrale operativa, gestione delle contravvenzioni al Codice della Strada, formazione, infortunistica stradale e supporto specialistico e di emergenza.

Oggi la centrale operativa del Corpo di Polizia Locale di Venezia coordina ogni giorno su 4 canali radio i 697 operatori (+90 stagionali) di 13 Comuni.

Ciò consente di mandare tempestivamente supporto in caso di emergenza e fornire in tempo reale le informazioni necessarie.

Inoltre, la centrale operativa gestisce circa 200 telecamere le cui immagini sono trasmesse alle centrali della Questura e del Comando Provinciale dei Carabinieri con la possibilità di gestire una sala operativa comune allestita in occasione dei grandi eventi.

Proposta emendativa specifica per le città metropolitane all'art. 1 L. 65/1986

All'articolo 1 della legge 7 marzo 1986, n. 65 dopo il comma 2 sono introdotti i seguenti commi:

«2-bis. I corpi di Polizia Locale istituiti nei Comuni capoluogo di Città metropolitana assumono la denominazione di Polizia Metropolitana e svolgono le funzioni di Polizia Locale per i comuni capoluogo e per la Città metropolitana.

2-ter. Nelle Città metropolitane sono soppressi gli ex corpi di polizia provinciale e il relativo personale, dotazioni e competenze confluiscono nei corpi di Polizia Metropolitana istituiti ai sensi del comma precedente.

2-quater. I corpi di Polizia Metropolitana assicurano per tutti i Comuni del territorio metropolitano le attività di centrale operativa, le attività di formazione ed addestramento nonché le attività di gestione e riscossione delle sanzioni amministrative post accertamento. I predetti corpi assicurano infine le attività di supporto operativo in caso di grandi eventi, situazioni eccezionali e calamità ai corpi e servizi di Polizia Locale del territorio metropolitano.

2-quinquies. Le modalità e le tempistiche per l'istituzione dei Corpi di Polizia Metropolitana sono individuate sulla base di appositi atti di natura convenzionale di cui all'articolo 30 del Testo Unico degli Enti Locali »

MODIFICHE AL FONDO CONTRO L'INCIDENTALITÀ NOTTURNA – uno dei paradossi che riguardano i servizi di polizia locale

Nel 2009, a seguito delle modifiche all'articolo 6 bis del D.L. 117/2007 intervenute con la legge n. 94/2009, si è posta una limitazione all'utilizzo delle risorse del Fondo contro

l'incidentalità notturna per l'acquisto di materiali, attrezzature e mezzi per le attività di contrasto, prevedendo tale possibilità solo per Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia penitenziaria. La norma infatti richiama espressamente l'articolo 12, comma 1, lettere a), b), c), d) e f-bis del Codice della Strada (d.lgs. 285/92), non contemplando la lettera e) ovvero i Corpi e Servizi di Polizia Municipale. Si ricorda che le Polizie Municipali, oltre a condurre costantemente ogni anno attività di formazione nelle scuole, campagne di educazione stradale a livello locale, organizzare servizi di controllo sul territorio con l'utilizzo degli etilometri, stipulare convenzioni con i laboratori per l'analisi e i test atti a determinare l'uso di sostanze stupefacenti anche in occasione dei rilievi a seguito della incidentalità stradale, sono riconosciute quali soggetti che svolgono un'attività preminente nel contrasto all'incidentalità in area urbana, come anche individuato nell'accordo siglato da ANCI e Ministero dell'Interno il 9 gennaio 2020 per il quale le Polizie Municipali sono individuate in tutti i Comuni Capoluogo di regione e in almeno la metà dei capoluoghi di provincia come i soggetti deputati a intervenire h24 in tutti i casi di incidentalità stradale in area urbana. Da ultimo, anche il recente Avviso per la selezione di progetti di prevenzione, sperimentazione e contrasto all'incidentalità stradale alcol e droga correlata pubblicato dal Dipartimento delle politiche antidroga della Presidenza del Consiglio individua quale target esclusivo i Comuni ma, a causa di tale limitazione, non consente alle Polizie Municipali di poter essere protagoniste e crea non poche difficoltà nella preparazione delle proposte progettuali.

Proposta emendativa

Al comma 3, articolo 6 bis, del decreto legge 3 agosto 2007, n. 117 convertito con modificazioni nella legge 2 ottobre 2007, n. 160, dopo le parole "Forze di polizia di cui all'articolo 12, comma 1, lettere a), b), c), d)" sono aggiunte le seguenti ", e)"

CONSIDERAZIONI SUL PROVVEDIMENTO DI ALLONTANAMENTO E SUL C.D. DASPO URBANO INTRODOTTI DAL D.L. 14/2017 - necessità di ulteriori interventi rafforzativi

Nelle città si assiste ad una moltiplicazione di casi legati a condotte che incidono significativamente sul decoro delle città, a partire, ad esempio, da quei comportamenti che turbano il libero utilizzo e la fruizione degli spazi pubblici nonché lo spaccio di sostanze stupefacenti. Si tratta di fenomeni largamente presenti nelle città, a partire da quelle di maggiore dimensione demografica, sulle quali le amministrazioni comunali hanno inteso muoversi con sinergie tra servizi sociali e politiche di sicurezza urbana ma che necessitano di interventi più incisivi e duraturi.

- Ad oggi esiste un obbligo di trasmissione al Questore di copia di ogni provvedimento di allontanamento adottato ai sensi dell'art. 9 del D. L. 14/2020. D'altra parte, non è prevista una reciprocità di informazioni che consenta anche ai Comuni, e alle Polizie Locali, di sapere quali e quanti sono i divieti di accesso disposti dai Questori. In tal senso, si ritiene utile introdurre una reciprocità di informazioni. ANCI effettua un monitoraggio sui provvedimenti di allontanamento. A fronte di 4.285 provvedimenti di allontanamento emanati dall'aprile 2017- mese di entrata in vigore del D.L. 14/2017 - al 31 dicembre 2018 in 133 città italiane dalle Polizie Locali, si ha notizia di soli 109 Daspo Urbani emessi dai Questori (ovvero il 2,5% sui provvedimenti di allontanamento). In generale abbiamo assistito ad una emanazione estremamente limitata da parte del Questore di Daspo Urbano a fronte di numerose richieste da parte delle Polizie Locali.
- Su queste condotte spesso la sanzione amministrativa diretta ai soggetti per lo più incipienti non rappresenta un deterrente utile. Ciò che incide profondamente sulla insicurezza dei cittadini. Infatti, l'azione è spesso vanificata dalla mancata

conseguenza dell'arresto o di una pena alternativa, con il risultato che il soggetto si dedica nuovamente nella medesima condotta e sui medesimi luoghi.

Proposta: Introduzione di una modalità di esecuzione alternativa della pena per i contravventori del Daspo Urbano che si affianchi all'inasprimento e che punti al ristoro per l'intera comunità. Ciò attraverso la previsione di una prestazione di attività non retribuita a favore della comunità per i soggetti contravventori del Daspo urbano. Si segnala che, ad esempio, tale attività è già oggi prevista all'articolo 16 del D.L. 14/2020 per i c.d. writers.