

11-7-2024



CONFERENZA UNIFICATA

11 luglio 2024

Punto 1) all'o.d.g.:

PARERE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 9, COMMA 3, DEL DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 1997, N. 281, SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE "DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO DELLE FUNZIONI E DELL'ORDINAMENTO DELLA POLIZIA LOCALE"

**Documento su testo di proposta di DDL approvato nella riunione
del Consiglio dei Ministri il 16 novembre 2023**

Premessa

Innanzitutto, si esprimere apprezzamento per il metodo di condivisione proposto con l'insediamento del gruppo di Lavoro per la riforma della Polizia locale avviato dal Ministro dell'Interno Prefetto Matteo Piantedosi alla presenza dei sottosegretari Ferro e Molteni con la precisa volontà di procedere ad una riforma della normativa sulla polizia locale, nel solco di quanto indicato dalla legge quadro n. 65 del 1986.

Analisi del testo

Nel condividere le impostazioni metodologiche della proposta di legge delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi utili per il complesso riordino della materia, si intende innanzitutto evidenziare che **il testo approvato in CDM e sottoposto all'esame della Conferenza Unificata individua gli obiettivi aderendo ai principi di riferimento imprescindibili che vengono di seguito elencati:**

1. L'ordinamento della polizia locale è competenza esclusiva dello Stato così come la gestione associata delle funzioni degli enti locali a livello territoriale;
2. L'attività della Polizia locale si distingue dall'attività delle altre forze di polizia nell'esercizio esclusivo nel perimetro locale di riferimento;
3. Le attribuzioni assegnate alla polizia locale ricomprendono le attività di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza e che pertanto sono riservate in via esclusiva allo stato mentre appaiono materie di portata residuale (quindi competenza esclusiva delle regioni) quelle di **polizia amministrativa locale esercitate nei limiti del quadro suddetto.**

Tali principi sono pacifici peraltro richiamati anche nel documento di osservazioni al testo da parte delle regioni che prendono atto della *"giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001"* che sancisce la **competenza legislativa residuale delle regioni in**



ordine alla polizia amministrativa locale.

Tali principi, costituzionalmente orientati, tengono conto delle innovazioni intervenute negli anni e muovono innanzitutto dalla considerazione che l'esercizio delle attività di polizia locale ricomprendono attività di polizia stradale con riferimento al CDS, alle attività di polizia tributaria locale specifiche, alle attività di polizia e di sicurezza urbana come disciplinate dall'attuale DL 14/2017 come convertito in legge 48/2017 nonché intersecano anche discipline relative la motorizzazione e i trasporti, la normativa sulla trasmissione dei dati digitali, radio ed audiovisivi, ecc..

Il testo di DDL all'esame si muove con un approccio **in linea a tali evidenze** ribadendo la distinzione tra le funzioni di polizia locale e quelle svolte dalle Forze di polizia **e si segnala, con favore**, la previsione della disciplina di forza di polizia ad ordinamento locale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h) della Costituzione e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

E' il caso di evidenziare inoltre che i limiti di intervento delle regioni in materia di sicurezza è stato oggetto di analisi della Corte Costituzionale che ha ribadito più volte (sentenza n. 208 del 2018, sentenza n. 177 del 2020, sentenza 176 del 2021) come la sfera di competenza riconosciuta dallo Stato alle regioni in materia sia di "*sicurezza secondaria*" in ragione di una attribuzione monopolistica della sicurezza non può diventare oggetto di contesa tra distinti livelli di legislazione e di governo e che le iniziative regionali non possono generare interferenze, neanche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati. Ciò si esplicita nella possibilità che le regioni hanno di promuovere studi e ricerche, iniziative culturali di rafforzamento della cultura della legalità, in termini generali.

I servizi di Polizia Locale **sono di fondamentale importanza per la Sicurezza delle Città** e si ritiene che la proposta sia l'occasione per migliorare l'ordinamento della polizia locale partendo dall'analisi delle evidenze sui principali dati di riferimento

L'urgenza di intervenire sulle capacità assunzionali di personale di polizia locale nei Comuni

È necessario intervenire per potenziare il personale delle polizie locali (ma anche delle forze di polizia) – considerato il trend costantemente negativo che vede negli ultimi 13 anni una contrazione di personale di oltre 12.000 operatori di polizia locale e serve una **norma dedicata** per l'assunzione di nuovo personale di polizie locali e di una **programmazione stabile nel tempo** considerata inoltre la media di età degli attuali operatori che per più della metà si trovano a fine carriera.

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.





Il personale della Polizia Locale nelle grandi città italiane

CITTA'	DOTAZIONE ORGANICA	ATTUALI	DIFFERENZA	%	INVECCHIAMENTO MEDIO	ATTUALI SU POPOLAZIONE
Ancona	101	96	5	95%	45 anni	1 agente ogni 1.025 abitanti
Aosta	51	43	8	84%	45 anni	1 agente ogni 770 abitanti
Bari	688	602	86	88%	50 anni	1 agente ogni 525 abitanti
Bologna	n.p.*	556			50 anni	1 agente ogni 698 abitanti
Bolzano	140	121	19	86%		1 agente ogni 877 abitanti
Cagliari	251	251	0	100%	51 anni	1 agente ogni 590 abitanti
Campobasso	57	34	23	60%	51 anni	1 agente ogni 1.385 abitanti
Catania	570	297	273	52%	58 anni	1 agente ogni 1.006 abitanti
Catanzaro	170	48	122	28%	55 anni	1 agente ogni 1.764 abitanti
Firenze	n.p.*	854			48 anni	1 agente ogni 423 abitanti
Genova	1.130	998	132	88%	47 anni	1 agente ogni 560 abitanti
L'Aquila	100	46	54	46%	53 anni	1 agente ogni 1.512 abitanti
Messina	n.p.*	280			54 anni	1 agente ogni 781 abitanti
Milano	n.p.*	2.880			53 anni	1 agente ogni 470 abitanti
Napoli	2.300	1.244	1.056	54%	49 anni	1 agente ogni 734 abitanti
Palermo	1.730	908	822	52%	56 anni	1 agente ogni 694 abitanti
Perugia	235	130	105	55%	42 anni	1 agente ogni 1.244 abitanti
Potenza	86	67	19	78%	50 anni	1 agente ogni 961 abitanti
Reggio Calabria	358	131	227	37%	51 anni	1 agente ogni 1.305 abitanti
Roma	8.450	5.722	2.728	68%	53 anni	1 agente ogni 480 abitanti
Torino	n.p.*	1.641			52 anni	1 agente ogni 513 abitanti
Trento	157	126	31	80%	51 anni	1 agente ogni 937 abitanti
Trieste	318	246	72	77%	51 anni	1 agente ogni 807 abitanti
Venezia	800	536	264	67%	41 anni	1 agente ogni 467 abitanti

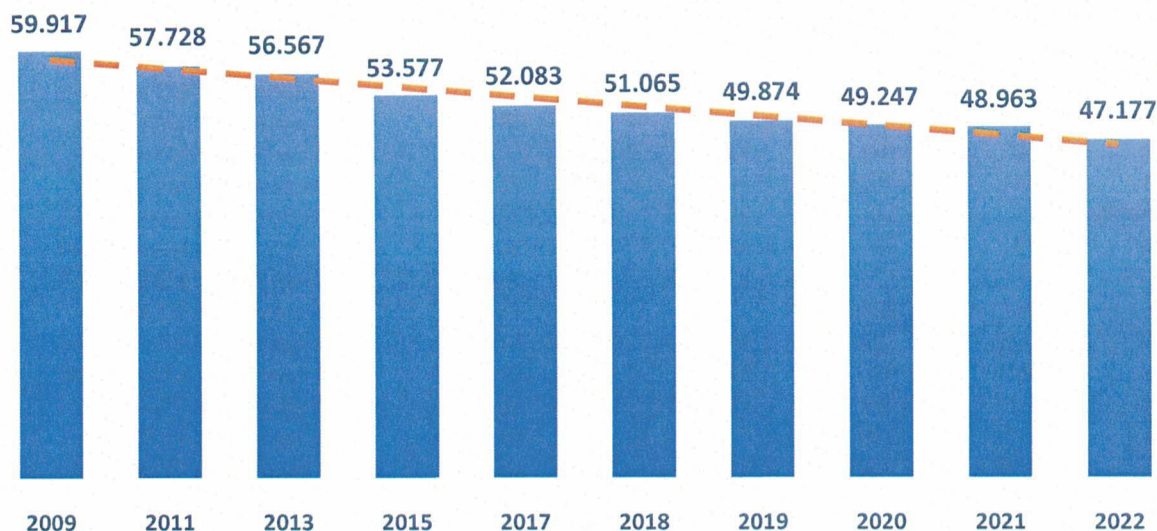
n.p.*: non prevista

fonte: elaborazione ANCI su dati 2022 forniti dalle Polizie Locali





Il personale della Polizia locale nei Comuni italiani



La formazione delle polizie locali è tema centrale per la sicurezza delle Città

È il caso inoltre di **segnalare alcuni limiti circa le competenze oggi assegnate alle regioni dalla legge dello Stato n. 65 del 1986 legge quadro in materia di Polizia municipale**, a partire dalla competenza sulla formazione degli addetti e sull'aggiornamento professionale. Dalle esperienze maturate negli ultimi vent'anni si evincono due aspetti significativi:

1. La **dimensione regionale appare non adeguata** ad aderire ad una funzione che tiene conto di diverse variabili (numero di addetti, capacità unitaria di promozione dei programmi formativi, ecc..) tanto che le uniche esperienze continuative nel tempo riguardano delle iniziative che superano i confini regionali v. Fondazione "**Scuola Interregionale di Polizia Locale**" (SIPL) delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Liguria nata nell'ottobre 2008 dalla trasformazione della Fondazione "**Scuola Specializzata di Polizia locale**" dell'Emilia-Romagna (SPL) in un ente sovraregionale.
2. Per le restanti regioni, a parte qualche limitata esperienza che eroga una sufficiente attività formativa come nel caso della Lombardia in virtù della peculiare dimensione regionale, si assiste per lo più ad iniziative sporadiche da parte delle regioni, senza una programmazione e con proposte di percorsi formativi di volta in volta organizzati da soggetti terzi.

In questo quadro le città, a partire da quelle di maggiore dimensione demografica, sono state costrette a promuovere Scuole di Polizia locale (Milano, Roma, Venezia, Torino, ecc..) con risorse proprie al fine di **sopperire alle carenze di attività formativa diretta agli addetti di polizia locale**.





Proposte di modifica al testo

MODIFICHE ALL'ART. 3 DEL DDL:

Emendamento

All'art. 3 comma 1 lett. a) dopo le parole agente di pubblica sicurezza sopprimere le seguenti parole “, _*mantenendo, per le attribuzioni di quest'ultima, la competenza del prefetto;*”

MOTIVAZIONE

Si tratta di una proposta di semplificazione. Si ritiene sufficiente l'espletamento dei nuovi concorsi di accesso al personale di polizia locale ove i controlli circa i requisiti soggettivi sono espletati dal Sindaco. La proposta emendativa si basa sulla previsione, mantenuta al prefetto, dei casi in cui ne dichiara la perdita.

Emendamento

All'art. 3 comma 1 lett. b) dopo le parole “ di cui alla lettera a),” sostituire le parole “*dei casi in cui la predetta qualifica non può essere conferita o, se conferita, il prefetto ne dischiara la perdita*” con le parole “ *dei casi in cui il prefetto ne dichiara la perdita,*”

MOTIVAZIONE

Si tratta di allineamento del testo rispetto all'emendamento operato alla lettera a) mantenendo e prevedendo il potere del Prefetto nel dichiarare la perdita della qualifica.

Emendamento

All'art. 3 comma 1 lettera d) punto 2 sopprimere le parole “dell'esclusività”

MOTIVAZIONE

Si segnala che all'art. 3 comma 1 lett. d) punto 2 del testo in esame e circa la “*esclusività dell'incarico*” riferito al comandante di polizia locale, questa appare in contrasto con le norme di principio di competenza organizzativa degli enti locali come riaffermato dal comma 221 della legge 28 dicembre 2015, n. 208¹. Basti pensare che la sola rilevazione inerente i Comuni medi rileva come oltre il 50% dei Comandanti di polizia locale assume altri incarichi da parte dell'Ente.

Emendamento

All'art. 3 comma 1 inserire le seguenti nuove lettere m, n, o, p, q, r

¹ 221. Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché' al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché' il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale.





- m) la disciplina della formazione e dell'aggiornamento professionale sia del personale già in servizio che di quello di nuova assunzione, mediante la promozione di strutture formative nazionali e interregionali e il coordinamento utile a favorire la formazione e l'aggiornamento professionale integrato per gli operatori di polizia locale e delle forze di polizia;

MOTIVAZIONE

Si è già segnalato nelle premesse i limiti circa le competenze oggi assegnate alle regioni dalla legge n. 65 del 1986 sulla formazione degli addetti e sull'aggiornamento professionale dai quali la **dimensione regionale appare non adeguata** per una funzione che tiene conto di diverse variabili (numero di addetti, capacità unitaria di promozione dei programmi formativi, ecc..) tanto che le uniche esperienze continuative nel tempo riguardano delle iniziative che superano i confini regionali v. Fondazione "Scuola Interregionale di Polizia Locale" (SIPL) delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Liguria nata nell'ottobre 2008 dalla trasformazione della Fondazione "Scuola Specializzata di Polizia locale" dell'Emilia-Romagna (SPL) in un ente sovraregionale. La proposta prevede principi di riferimento che tengono conto di questa esigenza molto sentita dagli enti.

- n) la previsione di un regime speciale per il Corpo di Polizia Locale di **Roma Capitale**;

MOTIVAZIONE

La disciplina coerente con le previsioni costituzionali dell'ordinamento di Roma capitale.

- o) la definizione delle caratteristiche, delle uniformi e dei segni distintivi, tali da escludere la stretta somiglianza con le uniformi e i segni distintivi delle Forze di polizia statale e delle Forze armate. Sulle stesse deve essere riportata in modo visibile l'indicazione dell'ambito territoriale di esercizio delle funzioni;

MOTIVAZIONE

Il nuovo ordinamento delle polizie locali deve poter avere significativamente delle novità della distinzione delle uniformi e segni distintivi in modo uniforme a livello nazionale.

- p) la disciplina delle **modalità di accesso gratuito**, per fini istituzionali, ai sistemi informativi automatizzati del pubblico registro automobilistico della Direzione generale per la motorizzazione del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e conseguentemente, di modifica dell'articolo 1, comma 2, del DPR 28.9.1994 n. 634;

MOTIVAZIONE

Si ritiene che per esercitare le funzioni fondamentali assegnate si affermi il principio, già previsto per le pubbliche amministrazioni, di accesso gratuito alle banche dati.

- q) la disciplina delle **modalità di utilizzo gratuito** ed esentasse, per fini istituzionali, ai sistemi informativi e di **telecomunicazione anche radiomobile e di trasmissione dati** della Direzione generale del Ministero dello Sviluppo Economico;





MOTIVAZIONE

Si ritiene che per esercitare le funzioni fondamentali assegnate si affermi il principio, già previsto per le pubbliche amministrazioni, di accesso gratuito alle banche dati.

MODIFICHE ALL'ART. 4 DEL DDL:

Emendamento

All'art. 4 comma 1 dopo le parole "contenuto minimo dei regolamenti" inserire le parole "*comunali, metropolitani e provinciali*"

MOTIVAZIONE

Nell'esercizio della delega è necessario perimetrare la distinzione tra il contenuto minimo dei regolamenti del servizio di polizia locale in ambito **comunale**, in quello **metropolitano** e di quello **provinciale**. Tale aspetto è di fondamentale importanza per la definizione degli elementi essenziali a seconda delle diverse funzioni assegnate.

Emendamento

All'art. 4 comma 1 sostituire le parole "*, nel rispetto delle competenze legislative regionali e dei*" con le parole "*quali norme cui le regioni si attengono nella legislazione regionale e nel rispetto dei*"

MOTIVAZIONE

Come già rappresentato nelle premesse, la competenza legislativa regionale in materia di polizia amministrativa locale trova il limite costituito dalla competenza statale in tema di ordine pubblico e sicurezza e si è chiarito come l'ordinamento della polizia locale sia competenza esclusiva dello stato. Ne deriva, per coerenza, che la legislazione regionale in materia trova esercitata nel rispetto delle norme statali e dei principi e criteri direttivi previsti.

Emendamento

all'art. 4 comma 1, si propone di aggiungere le seguenti lettere c) e d):

- c) la dotazione organica del personale secondo principi di economicità e funzionalità, in rapporto a specifici indicatori concernenti la morfologia del territorio, la classificazione da parte di ISTAT dell'ente in particolari contesti quali la densità turistica e il flusso della popolazione, l'insularità nonché i tassi di incidenza degli illeciti più significativi per la sicurezza locale;
- d) organizzazione del corpo o servizio, modalità di esecuzione delle attività e degli incarichi, norme di comportamento e tipologie dei servizi da svolgere in uniforme o in abiti civili;

MOTIVAZIONE

La definizione dei **requisiti e dei livelli essenziali di organizzazione dei Corpi e dei servizi di polizia locale** gestiti dai Comuni, dalle Città Metropolitane e dalle Province anche attraverso le forme associative previste dalla legge dello Stato assicurando un rapporto minimo tra operatori di polizia locale in servizio / popolazione residente nonché tenendo conto delle diverse tipologie degli enti.

