



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME



24/89/CU01/C1

POSIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE “DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO DELLE FUNZIONI E DELL’ORDINAMENTO DELLA POLIZIA LOCALE”

Parere, ai sensi dell’articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281

Punto 1) O.d.g. Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime parere favorevole con le osservazioni e le proposte emendative di seguito riportate e, in particolare, con la richiesta al Governo di proseguire il confronto con le Regioni durante l’esame parlamentare del disegno di legge che non valorizza adeguatamente il ruolo delle Regioni stesse.

Si sottolinea, altresì, l’importanza di accogliere l’emendamento relativo alla clausola di salvaguardia per le Regioni a Statuto Speciale e per le Province autonome.

CONSIDERAZIONI GENERALI

Relativamente ai principi e ai criteri direttivi indicati nel disegno di legge recante “*Delega al Governo per il riordino delle funzioni e dell’ordinamento della polizia locale*” si effettuano le seguenti considerazioni.

Il bisogno di aggiornare e rivedere la normativa sulla Polizia Locale (legge n. 65 del 07/03/1986) è da considerarsi ormai una necessità non più prorogabile. Alcune delle novità introdotte da questo nuovo disegno di legge, infatti, sono già in atto nella pratica da diverso tempo, altre, invece, mirano ad inquadrare e cercare di risolvere alcune delle problematiche più dibattute nel corso degli anni. Si accoglie quindi positivamente l’intenzione dello Stato, per quanto di competenza, di riordinare l’ordinamento della Polizia Locale.

Inoltre, anche in considerazione dell’età media elevata tra gli operatori di Polizia Locale e ad un insieme di attività oggi molto più complesse e articolate, anche alla luce dei molteplici compiti che si sono aggiunti negli anni determinando carichi di lavoro e turni spesso eccessivi e gravosi nonché alla realtà morfologica territoriale in termini di numero di abitanti, vocazione turistica ed alla incidenza degli illeciti che influenzano la sicurezza locale, parrebbe opportuno provare a recuperare un piano di assunzioni straordinario che possa andare concretamente al superamento delle gravi carenze di personale esistenti.

In prima battuta e in generale, si evidenzia **l’assenza di prescrizioni che valorizzino adeguatamente il ruolo delle Regioni**.

E ciò appare singolare, considerato che con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 i rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie Locali sono stati radicalmente modificati, e improntati al principio di sussidiarietà, in base al quale le funzioni, sia legislative che amministrative, vanno mantenute ai livelli bassi, fin tanto che, per esigenze di uniformità e unitarietà, non sia

necessario salire ai livelli superiori. Di conseguenza, per quanto riguarda le competenze legislative, le Regioni hanno una competenza generale (residuale) su tutto ciò che non è espressamente riservato allo Stato (art. 117, c. 4, Cost), e per quanto riguarda invece le funzioni amministrative, anche qui si parte dal livello comunale, salvo che, per assicurare un esercizio unitario delle funzioni, sia necessario salire ai livelli superiori, sulla base di principi sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118).

In generale, si ritiene debba essere maggiormente valorizzato il compito delle Regioni quale elemento regolatore del sistema. L'esperienza di oltre 25 anni di politiche di sicurezza urbana e polizia locale, l'esistenza di 16 leggi regionali in materia (pur se non tutte pienamente attuate) è un aspetto imprescindibile e che non si può liquidare con un ingiustificato timore di "invadenza regionale" in materia. Leggi regionali che peraltro hanno dato impulso alle attività degli enti locali, sostenendo economicamente lo sviluppo e il potenziamento delle dotazioni strumentali dei corpi di polizia locale così come la loro formazione continua.

È tuttavia, come accennato sopra, mutato radicalmente l'inquadramento costituzionale in materia.

La nostra Costituzione è estremamente chiara nell'escludere che la polizia locale rientri nelle materie di competenza esclusiva dello Stato (come invece affermato da ANCI nelle sue osservazioni), in quanto essa cita espressamente, nel novero delle materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva, all'art. 117, comma 2, lettera h): "*ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale*".

È inoltre intervenuta la C. Cost. che, nella sentenza n. 167/2020, ha precisato che la competenza legislativa delle Regioni in ordine alla polizia amministrativa locale è una competenza *residuale* (ossia *competenza esclusiva regionale*), con il limite costituito dalla competenza statale in tema di ordine pubblico e sicurezza pubblica.

L'articolo 118, comma 3, della Costituzione prevede poi una riserva di legge statale per la disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Lo Stato può quindi intervenire nella materia della polizia locale limitatamente alla sfera dell'ordine pubblico e sicurezza, al fine di disciplinare le forme di coordinamento tra Stato e Regioni.

Non è prevista invece – essendo precisamente la polizia amministrativa locale una materia appartenente alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni – l'emanaione da parte dello Stato di principi fondamentali, come avvenne invece con la L. 65/1986, denominata infatti "Legge quadro".

Nel nuovo quadro costituzionale, il DDL interviene quindi nelle materie di competenza statale, ossia:

- sulla qualifica di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria,
- sulla qualifica di ausiliari di pubblica sicurezza;
- sulle funzioni fondamentali dei comuni (con riferimento ai contenuti dei regolamenti dell'ente locale),
- in materia di ordinamento civile e di diritto del lavoro (con riferimento al rapporto di impiego privatizzato).

Con l'intento di adottare un impianto normativo sistematico ed organico, le Regioni ritengono in ogni caso opportuno che le disposizioni afferenti alle materie di cui sopra trovino un equilibrio con le competenze proprie delle Regioni.

Peraltro, è la stessa Carta costituzionale (art. 118, III comma) a stabilire che nella materia dell'ordine e sicurezza pubblica possono essere previste forme di coordinamento tra Stato e



Regioni, con particolare riferimento alla sicurezza integrata, per la cui cura sono quindi chiamati a convergere sinergicamente i diversi livelli di governo. A tale previsione è stata data infatti una prima attuazione con il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*”.

Per questi motivi, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ritiene **non condivisibili le osservazioni e le proposte emendative formulate dall'ANCI in sede tecnica, poiché lesive delle competenze regionali in materia.**

Alla luce di quanto premesso, si segnalano alcune incongruenze del DDL legge delega, per cui si propongono le modifiche di seguito descritte.

PROPOSTE EMENDATIVE

- **MODIFICHE ALLA RELAZIONE ILLUSTRATIVA:**

L'inquadramento costituzionale è correttamente esposto nella **Relazione illustrativa** al DDL delega, tuttavia, vi sono alcuni punti su cui – considerata la valenza interpretativa delle Relazioni alle leggi – appare opportuno intervenire, soprattutto laddove le Regioni sembrano essere state “dimenticate”. Si propongono pertanto le modifiche alla Relazione di seguito evidenziate in grassetto.

*Per questa ragione, è sempre più indispensabile sviluppare forme di sinergia tra Stato, Regioni ed enti locali, con l'obiettivo di rilanciare i concetti di sicurezza urbana e integrata, in linea con quanto previsto dal DL 14/2017 “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*” (conv. con L. 48/2017), rivedendo l'ordinamento della polizia locale attraverso una riforma organica che ne valorizzi peculiarità e funzioni.*

[....]

Come è noto, la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 afferma, da un lato, che la materia “ordine pubblico e sicurezza” è di competenza esclusiva dello Stato, e riguarda gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell’ordine pubblico e, dall’altro, che la competenza legislativa delle Regioni è residuale in ordine alla polizia amministrativa locale, con il limite, appunto, costituito dalla competenza statale in tema di ordine pubblico e sicurezza pubblica (sent. C. Cost. 167/2020).

nel distinguere Inoltre si distingue fra provvedimenti di polizia amministrativa e provvedimenti di pubblica sicurezza, che rientrano fra i compiti di polizia amministrativa, accessori ai compiti spettanti alle Regioni, e alle Province autonome, nelle materie di loro competenza: essi riguardano le misure dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze delle Regioni e degli enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

- **MODIFICHE AL TITOLO DELLA LEGGE DELEGA:**

Il titolo della Legge delega appare incongruente con il nuovo quadro costituzionale: se la polizia locale appartiene alla competenza esclusiva regionale, non si capisce come lo Stato possa approvare una legge intitolata “*Delega al Governo per il riordino delle funzioni e dell’ordinamento della polizia locale*”.

Si propone di modificare il titolo come segue: “*Delega al Governo per il riordino delle funzioni statali connesse alla materia della polizia locale*”, dal momento che lo Stato è titolato ad



intervenire nella materia della polizia locale limitatamente agli aspetti inerenti l'ordine pubblico e la sicurezza.

Anche per questa ragione, le Regioni hanno fatto osservare, durante la riunione del 15 aprile u.s., che la Legge quadro 65/1986, più che revisionata, andrebbe abrogata, in quanto la competenza a legiferare in materia di polizia locale non appartiene più tout court allo Stato. Il Ministero ha comunque rassicurato in ordine al fatto che la proposta di riforma implica l'abrogazione della Legge quadro in materia.

- **MODIFICHE ALL'ARTICOLO 3 DEL DDL:**

- All'articolo 3 c. 1, lett. b), parrebbe utile superare la funzione ausiliaria di PS oramai anche antiquata rispetto alle funzioni e compiti attribuiti dalle vigenti normative in materia, prevedendo che il personale della polizia locale, nello svolgimento del servizio, possa portare senza licenza le armi di cui è dotato anche fuori dall'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, nonché per esigenze di difesa personale. Conseguentemente le funzioni di Polizia Giudiziaria e di Pubblica sicurezza andrebbero previste senza limitazioni temporali e l'ambito territoriale potrebbe corrispondere con quello regionale.

MOTIVAZIONE

Corpi di polizia locale intercomunali, maggiore mobilità delle persone non più incentrata entro gli stretti confini comunali nonché prassi operative ormai consolidate suggeriscono la previsione del porto dell'arma su una base territoriale più ampia e che potrebbe essere identificata con il territorio regionale.

- All'articolo 3, comma 1, lettera d), numero 2), si propone di sopprimere le parole barrate, come segue:
2) ~~dell'esclusività dell'incarico e del conferimento a tempo determinato dello stesso;~~

MOTIVAZIONE

Le parole barrate - come chiarito dallo stesso Ministero durante la riunione del 15 aprile u.s. - sono semplice applicazione dei principi generali in materia di incarichi dirigenziali, e non hanno pertanto alcun carattere innovativo. Se così è, non si vede la necessità di inserire tale specificazione, che può solo ingenerare equivoci.

- All'articolo 3, comma 1, lettera g), del DDL, si propone di aggiungere le parole evidenziate in grassetto, come segue:

g) disposizioni in materia assicurativa e infortunistica, anche prevedendo l'istituzione di specifiche classi di rischio che tengano conto dei compiti svolti; di un Fondo statale per gli infortuni degli operatori di polizia locale, con apposite classi di rischio in relazione ai compiti svolti;

MOTIVAZIONE

Si tratterebbe di un Fondo in favore degli operatori di polizia locale per il riconoscimento di un contributo, a titolo di indennizzo, nei casi di decesso o danni permanenti derivanti da infortunio nello svolgimento del servizio.

Il Fondo statale ha l'obiettivo di assicurare una tutela maggiore e uniforme degli operatori di P.L., valorizzando il significativo ruolo che i servizi di polizia locale rivestono nello sviluppo delle politiche di sicurezza urbana.



Pertanto, si chiede allo Stato di intervenire in tal senso, esercitando la potestà legislativa esclusiva in materia di pubblico impiego, ex art. 117, c. 2, lett. l), della Costituzione.

➤ All'articolo 3, comma 1, lettera h), del DDL, si propone di apportare le modifiche sotto evidenziate in grassetto.

*h) disciplina delle forme di collaborazione con le Forze di polizia, fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, della legge 26 marzo 2001, n. 128, prevedendo il collegamento tra il numero unico di emergenza 112 e le sale operative dei Corpi di polizia locale e le procedure di accesso al Centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, sulla base dei principi **di onerosità delle spese da parte dell'ente locale**, di necessità, di selettività oggettiva e soggettiva dell'accesso,—e di garanzia della sicurezza informatica e di gratuità dell'accesso;*

MOTIVAZIONE

Si ritiene che il *principio di onerosità* previsto dalla lettera h) debba essere sostituito dall'opposto *principio di gratuità dell'accesso alle banche dati* (incluso ovviamente il CED), in quanto tale accesso è da considerarsi essenziale per lo svolgimento di funzioni fondamentali degli Enti locali.

Eventuali problematiche di carattere finanziario sembrerebbero gestibili, in quanto la medesima lettera h) prevede anche il *principio di selettività oggettiva e soggettiva*, in virtù del quale è possibile, ad esempio, consentire l'accesso solo ai Comuni con determinate caratteristiche (es. Comuni capoluogo, o con una certa popolazione...).

Da evidenziare che il c.d. *Decreto Salvini (D.L. 113/2018)* prevede, all'articolo 18, l'accesso della Polizia Locale al CED, a determinate condizioni, e lo prevede a **titolo gratuito** (tant'è che il comma 3 dello stesso articolo contiene la norma finanziaria).

Pertanto, sorprende che il DDL in oggetto contenga un *principio generale di onerosità dell'accesso*, che rappresenta visibilmente un passo indietro rispetto al Decreto legge richiamato.

Si chiede quindi di eliminare dal DDL il suddetto principio di onerosità, e di dare attuazione, al contrario, all'articolo 18 del decreto 113/2018, ampliandone anzi, se possibile, l'ambito di applicazione.

➤ All'articolo 3, comma 1, lettera i), si chiede di aggiungere le parole evidenziate in grassetto, come segue:

i) disciplina dell'armamento individuale e di reparto, individuato tra le armi comuni da sparo e quelle ad impulsi elettrici, nonché degli strumenti di autodifesa **idonei ad offendere la persona**;

MOTIVAZIONE

Tale aggiunta appare necessaria al fine di salvaguardare la **competenza legislativa regionale in materia di strumenti di autodifesa non offensivi**, che è stata espressamente riconosciuta dalla C. Cost., anche di recente con la sentenza n. 126/2022, e che risulta essere stata esercitata da diverse Regioni, in ultimo da Regione Liguria con la legge regionale n. 8/2022 (che ha sostituito l'art. 7 della legge regionale n. 31/2008), su cui codesto DAR, fra l'altro, non ha mosso alcun rilievo.

Preme inoltre segnalare, con riguardo agli **strumenti di autodifesa**, che molti Comuni incontrano difficoltà nell'attuare, in concreto, le norme sull'utilizzabilità del *bastone estensibile* contenute nella normativa regionale di riferimento.



Si fa presente che ormai diverse leggi regionali prevedono il bastone estensibile (es. art. 23 della l.r. 6/2015 Lombardia, art. 19-bis della l.r. 24/2003 Emilia-Romagna, art. 7 della l.r. 31/2008 Liguria), pertanto si ritiene urgente un intervento statale in merito, che sia chiarificatore e finalizzato a consentire il legittimo uso di tale strumento, se del caso inserendolo nel novero delle armi in dotazione di cui al DM 145/1987.

- **MODIFICHE ALL'ARTICOLO 4 DEL DDL:**

➤ **Con riguardo all'articolo 4, comma 1,** si propone (si sottolinea che tale proposta è condivisa da UPI) di riformularlo come segue (le modifiche sono evidenziate in grassetto):

Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo provvede alla revisione della disciplina in materia di a determinare il contenuto minimo dei regolamenti del servizio di polizia locale anche per quanto concerne la disciplina del coordinamento e dell'informazione nei riguardi dei e a disciplinare le forme di coordinamento e di informazione tra i diversi livelli di governo, nel rispetto delle competenze legislative regionali e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici: [...].

MOTIVAZIONE

L'emendamento chiarisce meglio la disposizione relativa al contenuto minimo dei regolamenti locali e alle forme di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

➤ **Con riguardo all'articolo 4, comma 1, lettera a),** si invita il Governo ad un approfondimento, in quanto tale norma suscita perplessità per le medesime ragioni che hanno portato a proporre la modifica all'articolo 3, comma 1, lettera i) più sopra descritta. Infatti, posto che le Regioni hanno indubbiamente competenza a legiferare in materia di strumenti di autodifesa non offensivi, non si vede come possa lo Stato allargare la propria competenza al di là della materia delle armi senza invadere la competenza regionale.

Parrebbe che anche l'UPI abbia perplessità analoghe, dal momento che propone l'inserimento delle parole “*a titolo esemplificativo*”.

Sorge poi un'altra perplessità, legata al fatto che l'individuazione di dispositivi di autotutela quale contenuto minimo dei regolamenti comunali comporta necessariamente degli oneri finanziari a carico dei Comuni, oneri che – se sono state ben comprese le affermazioni del MEF durante la riunione del 15 aprile u.s. - sarebbero categoricamente vietati in una legge delega.

MOTIVAZIONE

Si chiede al Governo di voler procedere ad un approfondimento, alla luce delle considerazioni sopra svolte, al fine o di eliminare la suddetta lettera a), o di riformularla in modo tale che sia chiaro il mantenimento in capo alle Regioni delle proprie competenze in materia.

- **ALTRÉ MODIFICHE AGLI ARTICOLI 3 e 4 DEL DDL:**

Le Regioni ritengono opportuno, considerata la grande diffusione delle realtà associate e dei limiti territoriali della funzione della polizia locale (e delle qualifiche di Pubblica Sicurezza e di Polizia Giudiziaria), nel rispetto della potestà legislativa regionale, rafforzare e promuovere, all'interno dell'**articolo 3 e dell'articolo 4, c. 1, lett. b)**, le attività in associazione, riconoscendo l'efficacia del lavoro svolto associando le funzioni di polizia locale di più comuni ed incentivando gli enti, oggi sempre più maturi per optare per i corpi intercomunali.



MOTIVAZIONE

La legge quadro n.65/1986 riportava solamente la possibilità di esercizio associato all'art.1, c.2. L'introduzione di misure di incentivazione ed indirizzo, invece, parrebbro l'unica modalità possibile per garantire un servizio sempre efficiente, operativo e uniforme nelle varie realtà territoriali italiane.

• ARTICOLO AGGIUNTIVO: CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA

5-bis (Clausola di salvaguardia)

Dopo l'articolo 5, aggiungere il seguente:

“Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.”

Relazione illustrativa

Con l'emendamento proposto si provvede ad aggiungere, dopo l'articolo 5, un'apposita clausola di salvaguardia delle autonomie speciali volta a garantire la competenza legislativa primaria riconosciuta alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aosta dall'articolo 2, comma primo, lettere b) e c) della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in attuazione del quale la Regione ha disciplinato la materia con la legge regionale 19 maggio 2005, n. 11 (Nuova disciplina della polizia locale e disposizioni in materia di politiche di sicurezza. Abrogazione della legge regionale 31 luglio 1989, n. 47).

Roma, 11 luglio 2024

