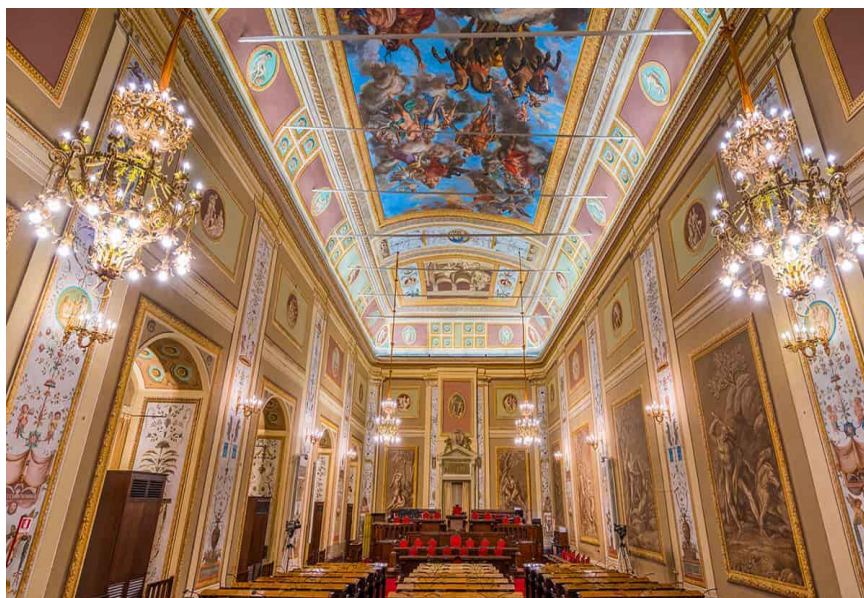




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi



Nota di lettura

DDL N. 288

***Disciplina regionale della polizia locale
e delle politiche di sicurezza urbana e integrata***

Documento n. 4 - 2023

XVIII Legislatura

4 aprile 2023



Servizio Studi

Copia per uso interno

I documenti possono essere richiesti alla segreteria dell'Ufficio:

tel. 091 705-4752 - fax 091 705-4333

e-mail: serviziostudilegislativi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea Regionale Siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea Regionale Siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

INDICE

| | |
|--|----------|
| DATI IDENTIFICATIVI..... | 4 |
| <i>1. Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di polizia amministrativa</i> | <i>5</i> |
| <i>1.1. Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di polizia amministrativa dopo la riforma del Titolo V</i> | <i>5</i> |
| <i>1.2. Le attribuzioni della Regione siciliana in tema di polizia.....</i> | <i>6</i> |
| <i>2. La normativa statale di riferimento in tema di polizia amministrativa dopo la riforma del Titolo V. 7</i> | |
| <i>3. I contenuti del Ddl 288 in corso di esame da parte della Commissione Affari istituzionali dell'ARS... 8</i> | |

DATI IDENTIFICATIVI

| | |
|-----------------------------|---|
| Numero del disegno di legge | 288 |
| Titolo | Disciplina regionale della polizia locale e delle politiche di sicurezza urbana e integrata |
| Iniziativa | Parlamentare |
| Settore di intervento | Ordinamento della polizia amministrativa |
| Numero di articoli | 30 |
| Commissione competente | I Commissione legislativa “Affari istituzionali” |

1. Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di polizia amministrativa

Prima della riforma del Titolo V della Costituzione, operata nel 2001, la materia della polizia locale era ricompresa dall'articolo 117 nella potestà legislativa concorrente con la conseguente devoluzione alla legge statale del compito di stabilire le norme di principio in materia di polizia "locale, urbana e rurale", demandando la normativa di dettaglio alla legislazione regionale. In particolare, il legislatore statale con il DPR n. 616 del 24 luglio 1977 aveva attribuito alle Regioni, ai comuni, alle province e alle comunità montane le funzioni di polizia amministrativa "nelle materie ad essi rispettivamente attribuiti o trasferite" (art. 9). Successivamente, l'articolo 158 del Decreto legislativo n. 112/1998 ribadiva che "le Regioni e gli enti locali sono titolari delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nella materia ad essi rispettivamente trasferita o attribuita". Di conseguenza le funzioni di polizia amministrativa vennero affidate dalla legge essenzialmente agli organi e alle strutture della polizia locale, cui venne attribuito lo svolgimento di una serie di funzioni inerenti la vigilanza sul commercio, sul traffico, sull'edilizia e sull'ambiente nonché vari compiti previsti dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. In materia intervenne anche la legge 7 marzo 1986, n. 65 recante "Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale", la quale oltre a disciplinare i profili riferiti all'assetto organizzativo della stessa polizia, attribuì allo stesso personale anche funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e funzioni ausiliari di pubblica sicurezza. La medesima legge, all'articolo 6, prevede espressamente che i principi in essa contenuti, fatte salve le competenze delle Regioni speciali, si impongono alla legislazione regionale.

1.1. Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di polizia amministrativa dopo la riforma del Titolo V

Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione l'assetto delle competenze legislative in tema di polizia locale è stato sensibilmente modificato. L'articolo 117 della Costituzione, secondo comma, lettera h), nel sancire la competenza esclusiva dello Stato in tema di "ordine pubblico e sicurezza", ha espressamente escluso "la polizia amministrativa locale" dal numero delle competenze dello Stato. Quest'ultima materia, quindi, non rientrando più tra quelle di potestà concorrente è da annoverare tra quelle di competenza residuale delle Regioni ordinarie.

Alla luce della riforma in parola, il giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi sui limiti della potestà residuale delle Regioni in tema di "polizia amministrativa", anche in riferimento al perimetro competenziale dello Stato in tema di "ordine pubblico e sicurezza" e ha chiarito che l'endiadi "ordine pubblico e sicurezza", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., allude a una materia in senso proprio, oggettivamente delimitata, che di per sé non esclude l'intervento delle Regioni in settori ad essa liminari, purché queste si muovano nell'ambito delle competenze che l'art. 117, terzo e quarto comma,

Cost. assegna loro in via concorrente o residuale. La sicurezza, in particolare, può ben assumere una possibile declinazione pluralista, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost.: ad una sicurezza in “senso stretto” (o sicurezza primaria) può essere affiancata, infatti, una sicurezza “in senso lato” (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale. Alle Regioni è così consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio (Corte cost., sent. n. 285 del 2019).

1.2. Le attribuzioni della Regione siciliana in tema di polizia

In tema di polizia la competenza della Regione siciliana è finita per coincidere con quella delle Regioni ordinarie a causa della mancata attuazione dell'articolo 31 dello Statuto speciale di autonomia. Detta norma aveva previsto che “al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente della Regione a mezzo della polizia di Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale” e che “il Presidente della Regione può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato” aggiungendo al quarto comma, con riferimento ad una fattispecie del tutto distinta dalle precedenti, che “il Governo regionale può organizzare corpi speciali di polizia amministrativa per la tutela di particolari servizi e interessi”.

Occorre segnalare che anche altri Statuti speciali, seppur con formulazioni leggermente differenti, fanno riferimento a poteri della Regione in materia di ordine pubblico, ossia l'articolo 49 dello Statuto della Regione Sardegna e l'articolo 44 dello Statuto della Valle D'Aosta, rimasti anch'essi inattuati.

Tra l'altro, in ordine alla portata dell'articolo 31 dello Statuto predetto, nel 1963 la Corte Costituzionale ebbe modo di dichiarare l'illegittimità di alcune disposizioni legislative siciliane, con le quali si procedeva all'affidamento alla Presidenza della Regione di attribuzioni in tema di polizia e alla creazione di apposite strutture nell'ambito dell'amministrazione regionale.

Più recentemente, con la sentenza n. 55 del 2001, la Corte ha ribadito che “la portata del citato art. 31 è assai chiara nell'escludere che il Presidente della Regione, che qui interviene nella sua qualità di organo dello Stato, possa svolgere le funzioni di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico mediante organi o uffici regionali, in quanto la disposizione stabilisce espressamente che tali funzioni debbono essere svolte “a mezzo della polizia dello Stato” (v. in tale senso sentenza n. 131 del 1963)”.

Pertanto, la Corte costituzionale non contesta la portata letterale della disposizione statutaria ritenendo però che, ai sensi dell'art. 31, il Presidente della Regione siciliana per il mantenimento

dell'ordine pubblico agisca quale organo dello Stato e possa servirsi, a tal fine, esclusivamente dalla polizia di Stato.

Sul piano applicativo, in mancanza delle necessarie norme di attuazione dello Statuto, pare che l'impiego diretto degli organi della polizia di Stato da parte del Presidente della Regione abbia un solo e controverso precedente applicativo verificatosi nel 1957, quando l'allora Presidente della Regione Giuseppe La Loggia ordinò ai Prefetti e agli Intendenti di Finanza di non fare attraccare nei porti siciliani le navi dell'ENI, che non voleva pagare le *royalties* dovute alla Regione.

Sentenza n. 131/1963 della Corte Costituzionale.

La Corte aveva osservato che alla Presidenza della Regione non potevano essere affidate funzioni attribuite al Presidente della Regione quale organo dello Stato, ritenendo inoltre che i poteri indicati nell'articolo 31 dello Statuto dovevano essere svolti attraverso l'impiego della Polizia di Stato, rispetto al cui ordinamento della Regione non ha competenza e che pertanto la materia rientrasse tra quelle riservate alla legislazione nazionale.

Si segnala inoltre che, in merito alla disposizione relativa alla polizia amministrativa, il giudice delle leggi non escludesse la possibilità per la Regione di procedere alla organizzazione di corpi speciali, destinati alla tutela di particolari servizi o interessi, limitandosi a censurare l'attribuzione generica di funzioni di polizia amministrativa all'Ispettorato regionale.

Rimasto inattuato il citato articolo 31 e non essendo contenuto nell'articolo 14 dello Statuto speciale, alcun specifico riferimento alla materia della Polizia locale, si finì per ritenere che la relativa competenza in tale materia fosse sostanzialmente analoga a quelle attribuite alle Regioni ordinarie. Pertanto, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge 65/1966, fu approvata la legge regionale 1 agosto 1990, n. 17, recante "Norme in materia di Polizia municipale", nella quale si demandava alla Regione, tra l'altro, la formazione e l'addestramento del personale e l'organizzazione e la gestione dei servizi di polizia municipale.

2. La normativa statale di riferimento in tema di polizia amministrativa dopo la riforma del Titolo V

Più recentemente, è stato emanato il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, recante "disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 18 aprile 2017, n. 48.

Detta previsione normativa ha introdotto una serie di norme finalizzate alla "collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana" prevedendo, che

“In attuazione delle linee generali di cui all'articolo 2, lo Stato e le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano 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” (art. 3).

La medesima disposizione ha fornito una definizione di “sicurezza urbana” (art. 4) e ha previsto la possibilità di stipulare patti *per l'attuazione della sicurezza urbana*, ossia appositi patti sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco, nel rispetto di linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, con cui individuare, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana, tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano (art. 5) e, più in generale, ha regolamentato una serie interventi volti “alla tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano”.

Entro la cornice normativa statale appena richiamata, la Regione Veneto ha emanato la legge 23 giugno 2020, n. 24 recante “Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza” che in conformità all'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, e nel rispetto delle norme e dei principi stabiliti dalla predetta legge 7 marzo 1986, n. 65 recante “Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale”, detta norme in materia di polizia locale e politiche di sicurezza e disciplina la razionalizzazione ed il potenziamento degli apparati di polizia locale nonché la promozione delle politiche di sicurezza integrata, ai sensi dell'articolo 1 comma 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14.

3. I contenuti del Ddl 288 in corso di esame da parte della Commissione Affari istituzionali dell'ARS

Il DDL 288 interviene, entro la cornice costituzionale precedentemente richiamata, in tema di polizia locale e di politiche di sicurezza urbana e integrata.

Più nel dettaglio, **gli articoli 3, 4, 5 e 6** specificano nel dettaglio le nozioni e le linee aventi ad oggetto le “Politiche integrate per la sicurezza”, partendo dalle definizioni di sicurezza urbana, politiche locali per la sicurezza e di politiche integrate per la sicurezza.

Gli **articoli 4 e 5**, trattano, rispettivamente, di “Promozione delle politiche integrate per la sicurezza” e “patti in materia di politiche integrate per la sicurezza”, rifacendosi ai principi enunciati in materia, rispettivamente dall'articolo 3, relativo agli “Strumenti di competenza dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano”, e dall'articolo 5, riguardante i “Patti per l'attuazione della sicurezza urbana”, del predetto D.L. 20 febbraio 2017 n° 14, convertito con modifiche nella legge 18 aprile 2017 n° 48.

Le due disposizioni predette del DDL stabiliscono che la Regione può promuovere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata e i sindaci possono stipulare patti con il prefetto nei seguenti campi di intervento:

- a. prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria,
- b. promozione e tutela della legalità, promozione del rispetto del decoro urbano,
- c. promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale.

L'art. 7 individua alcuni dei compiti principali della Regione in tema di polizia locale e sicurezza, ossia:

- 1) promuove e collabora con lo Stato e gli enti territoriali in materia di interventi per la sicurezza urbana e il miglioramento della vivibilità delle città;
- 2) promuove e incentiva il passaggio o il consolidamento della gestione associata delle funzioni e dei compiti della Polizia Locale;
- 3) promuove e sostiene la formazione del personale della Polizia Locale, compresa quella integrata con le altre forze di polizia ai fini della sicurezza del territorio;
- 4) promuove e sostiene interventi volti alla interconnessione delle sale operative dei corpi di P.L., all'attivazione dei collegamenti telematici al CED interforze e allo scambio informativo su fenomeni di illegalità diffusa o comunque connessi al degrado urbano.

L'art. 8 istituisce la soprintendenza regionale per la Polizia Locale, ossia un organismo composto da comandanti dei corpi delle diverse tipologie dei comuni proprio per poter rappresentare le differenti esigenze e le criticità legate alle differenti realtà territoriali e da un dirigente dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica. La soprintendenza assume compiti di programmazione, indirizzo, controllo e coordinamento in tutte le attività e materie di competenza della P.L. ed è presieduta dall'Assessore Regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica.

Si osserva come la circostanza che detta Soprintendenza, che esercita una molteplicità di funzioni, venga presieduta direttamente dall'Assessore, ossia dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, potrebbe non essere del tutto compatibile, quantomeno in relazione ad alcuni dei compiti attribuitele dal DDL, con il principio costituzionale di separazione tra funzioni di indirizzo politico e attività di gestione.

In generale, le funzioni della predetta Soprintendenza necessitano di ulteriore approfondimento.

L'articolo 9, prevede l'istituzione del Centro Regionale di Formazione e Addestramento per la Polizia Locale, che si occuperà di reclutamento, formazione, qualificazione, addestramento e aggiornamento professionale del personale.

Il Titolo II “Organizzazione e funzioni della Polizia Locale in ambito regionale”, racchiude la parte più corposa del disegno di legge dal momento che rappresenta l'identità della futura P.L. della Sicilia e si occupa dei profili più strettamente organizzativi. In particolare, delle qualifiche all'interno del corpo di PL, pur nel rispetto della disciplina dettata dalla contrattazione collettiva, della figura e della posizione del Comandante del Corpo di PL (**art. 12**), di cui viene specificata la dipendenza funzionale dal Sindaco o dal Presidente del libero consorzio comunale nonché la posizione apicale all'interno dell'organizzazione dell'ente. Si specifica, inoltre, che il Comandante della P.L. non può ricoprire altri incarichi di direzione di servizi non compresi fra quelli previsti dalla legge 65/86”.

Altro punto rilevante relativo alla figura del Comandante del Corpo riguarda le modalità di scelta e selezione per l'incarico. Si provvede all'istituzione dell'elenco dei Comandanti diviso in due sezioni, una per Comandanti dirigenti e una per Comandanti non dirigenti. Gli enti locali, tranne che in caso di procedura concorsuale, sceglieranno il Comandante del Corpo di P.L. tramite apposita procedura selettiva, tra gli iscritti al citato elenco. Viene anche prevista, al riguardo, una disciplina transitoria in sede di prima applicazione della nuova normativa che si intende introdurre.

L'articolo 14 prevede l'adozione di un regolamento per la Polizia Locale che gli enti locali avranno l'obbligo di applicare nei confronti dei propri corpi di P.L. Si tratta di un modello unico di disciplina teso a garantire, anche sotto il profilo organizzativo, un'uniforme erogazione delle funzioni che consenta di raggiungere efficienza, efficacia e continuità operativa dei servizi di Polizia Locale.

Si osserva la necessità di bilanciare la predetta garanzia di uniformità con la pur necessaria salvaguardia dell'autonomia organizzativa degli enti locali in relazione alle funzioni svolte da quest'ultimi che trova un fondamento costituzionale nell'articolo 114, comma 2 e 118, comma 2, della Costituzione, nonché dell'art. 2 del Decreto del Presidente della Regione siciliana del 29/10/1955 - N. 6 (ORELL)

L'articolo 15 riguarda “l'Indennità al personale dei Corpi di Polizia Locale”

Tra le misure organizzative di maggiore rilievo vi è anche, la previsione della gestione associata dei servizi di P.L. (**art. 16**), in relazione a quelle comunità locali di dimensioni medio-piccole che, singolarmente, non sono in grado di garantire un servizio di PL improntato a canoni di efficienza ed efficacia.

L'articolo 17 disciplina l'istituzione dei “Distretti di Polizia Locale”, prevedendo la possibilità per ambiti territoriali che abbiano una popolazione di circa diecimila o più abitanti, di istituire appunto distretti di P.L. che garantiranno con maggiore diffusione sul territorio i servizi di istituto e di prossimità.

l'articolo 21 prevede sostanzialmente che l'appartenente alla Polizia Locale non possa essere soggetto al comando o distacco presso altre amministrazioni o settori dell'amministrazione per svolgere compiti diversi non attinenti alla sua figura professionale e per evitare che il personale venga distolto da compiti che non siano di polizia.

Si osserva come la disciplina del comando sia contenuta nel D.lgs. n. 165 del 2001 i cui principi si impongono anche alla legislazione delle regioni speciali, sicché la previsione di un divieto di portata così stringente necessita di opportuno approfondimento.

L'articolo 22 prevede una articolata disciplina in tema di distintivi e segni di riconoscimento, in modo da garantire l'unitarietà di quest'ultimi su tutto il territorio regionale.

L'articolo 24 si occupa del reclutamento del personale e dei relativi requisiti per entrare a far parte dei corpi di PL subordinando l'immissione in servizio dei vincitori di concorso e delle nuove reclute al superamento di un periodo di avvio alla funzione presso il Centro Regionale di Formazione e Addestramento per la Polizia Locale.

Gli articoli 25 e 26 riguardante il volontariato e l'associazionismo. Con le disposizioni in parola, al fine di ottenere un sistema di sicurezza urbana integrata, in applicazione del decreto sulla sicurezza delle città (DL n. 14 del 2017), si è previsto di coinvolgere, previa stipula di intese, le associazioni di volontariato che operano nel territorio a supporto delle funzioni di polizia locale. Si è altresì prevista la partecipazione "collaborativa" delle agenzie di vigilanza privata che sono presenti nei territori comunali per il controllo delle proprietà private al solo fine di attivare gli organi di polizia locale.