

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 519

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CREMA, MARINI e CASILLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 2001

—————

Legge quadro in materia di polizia locale

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La principale esigenza per affrontare una complessiva riforma della legge quadro della polizia locale deriva dalla necessità, da tutti ormai sentita, di favorire un processo che consenta di superare l'insicurezza che i cittadini avvertono nei vari centri urbani, governando i conflitti e costruendo una convivenza più libera. L'elezione diretta dei sindaci, introdotta dalla legge 25 marzo 1993, n. 81, e ampiamente assorbita nella cultura popolare, ha posto a carico di queste figure nuovi e più marcati poteri e aspettative rispetto al disagio di quanti vivono da vicino l'impatto con la violenza, la droga e la criminalità. Infatti non possiamo nasconderci come l'insicurezza e la paura di restare vittime della cosiddetta «criminalità di strada» siano ormai fonte di vere e proprie disuguaglianze tanto fra i cittadini che fra i territori.

Partendo da questa consapevolezza intendiamo contribuire ad un utile confronto parlamentare che superi i due approcci tradizionalmente noti: quello che affida la soluzione del problema alle sole politiche repressive (e quindi prevalentemente - o esclusivamente - alle Forze di polizia e alla magistratura) e quello che tende invece ad usare prevalentemente (se non esclusivamente) le azioni di prevenzione e di recupero sociale.

È ormai matura in tutte le forze politiche la convinzione che la sicurezza e la solidarietà siano valori del tutto inscindibili e che la sicurezza sia conseguentemente un diritto fondamentale di ogni cittadino.

Tutti ormai abbiamo maturato la convinzione che diritti e doveri sono due piatti della bilancia che devono essere posti perfettamente in equilibrio. Quando lavoriamo quindi su questioni che hanno un diretto impatto sugli aspetti della sicurezza noi, con il

maggior equilibrio possibile, dobbiamo far leva sulla responsabilità di ciascuno e sulla cooperazione di tutti verso il pieno e totale rispetto delle regole di convivenza.

A questo scopo, nella passata legislatura, la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati a lungo ha lavorato sul testo delle numerose proposte di legge presentate sull'argomento: passando attraverso un intenso impegno del Comitato ristretto - che ha compiuto anche alcune missioni all'estero per verificare i modelli organizzativi nelle realtà a noi più vicine - è stato predisposto ed approvato un testo base, che ha tenuto conto degli sviluppi più generali del dibattito sulla sicurezza urbana che si è vieppiù concatenato con il confronto parlamentare sull'argomento.

Le questioni essenziali nel confronto svoltosi in sede di Commissione sono così riassumibili: la competenza dei comuni, tradizionalmente consolidata in materia di polizia locale, si è evoluta in presenza dell'elezione diretta dei sindaci e dell'assunzione di un ruolo generale di governo del territorio da parte dell'ente locale sino a richiedere, da parte dei sindaci, maggiori poteri in materia di politiche per l'ordine e la sicurezza pubblica. Tali esigenze, raccolte dai passati Governi de «L'Ulivo», con l'introduzione dei protocolli di sicurezza e quindi delle intese, ha richiesto l'implementazione dei compiti degli operatori della polizia locale; contestualmente le Regioni, nell'ambito del confronto con lo Stato, per un processo di reale trasformazione federale, hanno richiesto anch'esse maggiori poteri in materia di sicurezza dei loro territori giungendo in taluni casi ad auspicare la possibilità di svolgere direttamente funzioni di polizia locale con la ipotesi di costituire corpi regionali.

Su tali questioni si innestava, poi, la rivendicazione dei sindacati e delle organizzazioni rappresentative delle categorie che richiedevano una normativa più adeguata al fine di: precisare i compiti e le funzioni in presenza di ruoli assunti in sovrapposizione con le Forze di polizia dello Stato; ottenere maggiori garanzie in materia di tutela e di sicurezza sul lavoro; definire aspetti normativi in materia di organizzazione del lavoro, tali da garantire le peculiarità della funzione, nonchè in materia di formazione ed aggiornamento professionale, in una funzione di grande delicatezza poichè inerisce ai diritti dei cittadini alla sicurezza e alla legalità.

Il testo, predisposto tenendo conto anche delle modifiche al titolo V della Costituzione approvate dal Parlamento, mantiene la funzione in capo ai comuni e alle province, anche alla luce del principio di sussidiarietà introdotto con la legge 15 marzo 1997, n. 59, ed interviene nella direzione di meglio precisare compiti e funzioni della polizia locale, di garantire un processo formativo adeguato, di stimolare i comuni minori ad un processo di accorpamento delle funzioni attraverso l'istituto dell'associazione intercomunale, di fornire agli operatori adeguate garanzie e strumenti per poter svolgere compiutamente il loro lavoro.

Il provvedimento che viene proposto è il testo elaborato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nella scorsa legislatura, e che era il frutto di un'ampia intesa nell'ambito della stessa: esso si compone di nove articoli.

L'articolo 1 definisce il quadro di applicazione della legge. Rispetto alla legge 7 marzo 1986, n. 65, che entrava nel merito dei modelli organizzativi individuandone due (corpi e servizi), il testo lascia all'autonomia locale (mediante le norme dello statuto e del regolamento), in conformità alle norme dell'ordinamento regionale, la definizione dei modelli organizzativi, limitandosi a definirli «strutture di polizia locale». È attribuita ai comuni (singoli o associati) e alle

province la funzione esclusiva in materia di polizia amministrativa relativamente a tutte le materie di competenza degli enti locali o ad essi attribuite o delegate, nonchè la messa in atto di attività di prevenzione e repressione delle situazioni e dei comportamenti che possano pregiudicare la convivenza civile, il decoro dell'ambiente, la qualità della vita locale e che non siano riservate alla competenza esclusiva delle Forze di polizia dello Stato.

Tuttavia è espressamente previsto che le strutture di polizia locale possano concorrere alla sicurezza pubblica, collaborando con le Forze di polizia dello Stato alla prevenzione e repressione dei reati, non in modo generico e indefinito, ma in base all'intesa tra il prefetto e il sindaco (o il presidente della provincia).

È stabilito che, nel rispetto del principio generale di separazione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo da quelle attinenti alla gestione operativa, i comandanti delle strutture dipendano direttamente dal sindaco (o dal presidente della provincia) ad eccezione, ovviamente, delle funzioni di polizia giudiziaria.

L'articolo 2 individua le funzioni in materia di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza degli operatori di polizia locale.

L'articolo 3 estende la qualifica di polizia giudiziaria nelle materie di cui al comma 2 dell'articolo 1 (il concorso alla sicurezza pubblica).

L'articolo 4 prevede che, per ottenere la qualifica di agente di pubblica sicurezza, occorra effettuare un'apposita formazione con esame di idoneità finale. L'articolo cerca poi di fissare alcuni limiti lasciando alla autoregolamentazione locale e regionale la definizione dei corsi. La *ratio* del provvedimento è duplice: da un lato rendere obbligatoria la formazione che la legge n. 65 del 1986 non era riuscita a garantire e dall'altro stabilire che la formazione localmente organizzata tenga comunque conto di alcune ma-

terie obbligatorie, al fine di rendere gli operatori in grado di svolgere quelle funzioni sino ad ora garantite esclusivamente dalle Forze di polizia dello Stato. L'articolo si propone anche di fornire un indirizzo tale da favorire una formazione permanente nel corso della carriera.

L'articolo 5 disciplina l'armamento lasciando, come oggi, ogni determinazione se armare o meno la polizia locale al singolo ente, con una articolazione maggiore rispetto all'alternativa secca attuale e cercando di risolvere la questione del tipo di armamento consentito. La materia delle armi ed esplosivi resta, peraltro, di stretta pertinenza dello Stato. Si cerca altresì di risolvere l'annoso problema del porto d'armi per gli operatori della polizia locale a ciò autorizzati dal proprio ente di appartenenza, cercando di superare inoltre la contraddizione data dal fatto che le guardie giurate private oggi hanno il porto d'arma anche fuori dal servizio e dal territorio, cosa invece esclusa per gli operatori della polizia locale.

L'articolo 6 introduce la patente di servizio, prevedendo altresì la formazione specifica per la guida in sicurezza.

L'articolo 7 affronta la questione della parificazione previdenziale e assicurativa degli

operatori di polizia locale a quelli della Polizia di Stato ad ordinamento civile, richiamando esplicitamente le norme in vigore che debbono essere applicate alla categoria. Si prevede che l'indennità di vigilanza prevista dall'attuale normativa confluisca in una più compiuta indennità di polizia locale, pensionabile nella misura determinata dai contratti collettivi nazionali di lavoro in relazione al sistema di classificazione, al grado di responsabilità attribuita e alla natura delle funzioni svolte, lasciando così alla contrattazione la definizione di un'ampia graduazione di opportunità. L'articolo affronta inoltre - al comma 1 - la contrastata questione del contratto di lavoro, richiamando il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con la esclusione dell'inserimento nel comparto sicurezza. Per tenere in conto le peculiarità della polizia locale anche rispetto agli altri servizi del comune (o della provincia) è previsto che, in conformità alle procedure previste dall'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, siano adottate in sede contrattuale apposite specifiche misure riguardanti la categoria.

L'articolo 8 reca modifiche ed abrogazioni della normativa vigente.

L'articolo 9 reca la copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Quadro di applicazione)

1. I comuni, singoli o associati, e le province, mediante l'impiego di proprio personale, organizzato con le modalità previste dallo statuto e dal regolamento in conformità alle norme dell'ordinamento regionale, svolgono:

a) le funzioni di polizia amministrativa in via esclusiva, relativamente a tutte le materie di competenza degli enti locali attribuite o delegate;

b) le attività di prevenzione e repressione delle situazioni e dei comportamenti che possono pregiudicare la convivenza civile, il decoro dell'ambiente, la qualità della vita locale, che non siano riservate alla competenza esclusiva delle Forze di polizia dello Stato.

2. Le strutture di polizia locale possono anche concorrere alla sicurezza pubblica collaborando con le Forze di polizia dello Stato alla prevenzione e repressione dei reati, secondo le modalità di cui alla presente legge, svolgendo le seguenti attività:

a) in caso di reati in materie diverse da quelle attribuite o delegate all'ente di appartenenza, svolgono gli atti di polizia giudiziaria previsti dalla legge e riferiscono, ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale, all'autorità giudiziaria;

b) svolgono le funzioni di pubblica sicurezza proprie delle Forze di polizia dello Stato, previa intesa tra il prefetto e il sindaco o il presidente della provincia, o l'assessore da questi delegato;

c) prestano soccorso in caso di calamità, catastrofi ed altri eventi che richiedano interventi di protezione civile.

3. Nel rispetto del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni attinenti alla gestione operativa, i comandanti delle strutture di polizia locale dipendono unicamente dal sindaco, dal presidente della provincia o dall'assessore da questi delegato per le attività di cui al comma 2, con l'eccezione delle funzioni di polizia giudiziaria.

Art. 2.

*(Funzioni di polizia giudiziaria,
di polizia stradale, di pubblica sicurezza)*

1. Il personale che svolge le funzioni di cui all'articolo 1, comma 1, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, o dell'ente presso cui è comandato, e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche:

a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualifica di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili delle strutture di polizia locale e agli addetti al coordinamento e al controllo, ai sensi dell'articolo 57 del codice di procedura penale, limitatamente ai reati connessi con materie di competenza esclusiva;

b) servizio di polizia stradale, ai sensi dell'articolo 12 del nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni;

c) funzioni di pubblica sicurezza al fine di collaborare, nell'ambito delle attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), con le Forze di polizia dello Stato. A tal fine è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Art. 3.

(Attribuzioni ulteriori in materia di funzioni di polizia giudiziaria)

1. All'attività di polizia locale di cui all'articolo 1, comma 2, è addetto il personale della struttura cui sia stata attribuita specifica qualifica. Tale personale, nell'ambito territoriale di appartenenza o dell'ente presso cui è comandato, oltre ad esercitare il controllo sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti nelle materie di cui all'articolo 1, comma 1, procedendo all'accertamento delle relative violazioni, svolge i compiti previsti dall'articolo 1, comma 2, e a tal fine è ad esso attribuita la qualifica di agente di polizia giudiziaria, riferita agli agenti, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita agli addetti al coordinamento ed al controllo e al comandante ai sensi dell'articolo 57 del codice di procedura penale.

Art. 4.

(Qualificazione dei componenti delle strutture di polizia locale)

1. L'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza è conferita dal prefetto. Essa è subordinata al superamento di un esame di idoneità al termine di un corso di formazione teorica e pratica, istituito e organizzato a livello locale, regionale o interregionale secondo la modalità prevista dalla normativa regionale, valido per l'intero territorio nazionale, e al superamento di una prova psico-attitudinale.

2. Con regolamento adottato dal Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati le materie che debbono essere obbligatoriamente inserite nei piani di studio dei corsi di cui al comma 1, nonchè i

requisiti per la prova psico-attitudinale. Con lo stesso regolamento sono determinati altresì i requisiti fisici per l'accesso.

3. Il personale addetto alle funzioni di polizia provinciale o municipale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge si intende abilitato alle funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, con l'attribuzione della relativa qualifica. I presidenti delle province e i sindaci, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, trasmettono al prefetto l'elenco degli operatori interessati.

4. Le qualifiche connesse alle funzioni di polizia locale non possono essere attribuite a coloro che:

- a) non godano dei diritti civili e politici;
- b) abbiano subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o siano sottoposti a misure di prevenzione;
- c) siano stati destituiti dai pubblici uffici o siano stati espulsi dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati.

5. I componenti delle strutture di polizia locale si articolano nelle seguenti figure professionali:

- a) agente;
- b) addetto al coordinamento e al controllo;
- c) comandante.

6. Lo svolgimento dell'attività di coordinamento e controllo è subordinato al conseguimento dell'idoneità al termine di un apposito corso di formazione organizzato, secondo quanto stabilito dalla normativa regionale, a livello locale, regionale o interregionale, in cui siano state inserite le materie obbligatoriamente previste dal regolamento ministeriale di cui al comma 2. Il riconoscimento dell'idoneità allo svolgimento dell'attività di coordinamento e controllo ha validità ai fini dello svolgimento della medesima in tutto il territorio nazionale. Il conferimento delle relative funzioni avviene secondo le norme stabilite dal regolamento lo-

cale e i relativi inquadramenti nonchè le eventuali indennità sono definiti in sede di contrattazione collettiva nazionale. Le unità di personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, che svolgono funzioni di coordinamento e controllo formalmente attribuite, sono considerate a tutti gli effetti idonee.

7. Lo svolgimento dell'attività di comando è subordinato al possesso dell'idoneità ottenuta al termine di un apposito corso di formazione organizzato, secondo quanto stabilito dalla normativa, anche a livello regionale o interregionale, in cui sono state inserite le materie obbligatoriamente previste dal regolamento ministeriale di cui al comma 2, valevole per l'intero territorio nazionale. La legge regionale individua le figure professionali abilitate al comando in sede di prima applicazione della presente legge.

Art. 5.

(Disciplina dell'armamento)

1. I regolamenti approvati dall'organo consiliare di ciascun ente locale individuano i servizi di polizia locale che possono essere espletati con l'impiego di armi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal regolamento di cui al comma 2.

2. Con regolamento adottato dal Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti i criteri generali ai quali debbono uniformarsi i regolamenti di cui al comma 1, concernenti:

- a) la determinazione dei requisiti soggettivi richiesti per l'affidamento delle armi;
- b) l'individuazione dei servizi da svolgere con l'impiego delle armi;
- c) le modalità di espletamento dei servizi di cui alla lettera b);

d) la determinazione dei casi in cui non è consentito assegnare singoli appartenenti alle strutture di polizia locale a servizi che richiedono l'impiego delle armi;

e) gli obblighi degli enti locali e del personale in ordine alla consegna, alla tenuta e alla custodia delle armi e delle relative munizioni;

f) le tipologie delle armi e delle munizioni in dotazione;

g) l'addestramento al tiro e l'accesso del personale ai poligoni.

3. Il personale porta senza licenza le armi in dotazione in via continuativa qualora il regolamento locale ne preveda l'impiego.

4. Il porto delle armi in dotazione è ammesso in via continuativa anche fuori dal territorio dell'ente di appartenenza laddove previsto dal regolamento di cui al comma 1. Il regolamento di cui al comma 2 elenca, altresì, i casi in cui l'abilitazione al porto delle armi è sospesa di diritto.

Art. 6.

(Abilitazione alla guida dei veicoli di servizio)

1. La conduzione dei veicoli di servizio in dotazione alle strutture di polizia locale è riservata al personale munito di apposita patente di guida rilasciata dal prefetto della provincia nella quale il dipendente presta servizio, previo superamento di specifici corsi di addestramento da effettuare durante il corso di formazione di cui all'articolo 4. In fase di prima applicazione, per il personale in servizio, si prescinde dal superamento del corso.

Art. 7.

(Disposizioni in materia di contrattazione previdenziale e assicurativa)

1. Il rapporto di lavoro degli addetti alle strutture di polizia locale è disciplinato dai contratti collettivi ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Ferma restando l'appartenenza al comparto di contrattazione collettiva stabilito in conformità alle procedure previste dall'articolo 40 del predetto decreto legislativo n. 165 del 2001, sono adottate in sede contrattuale apposite misure riguardanti il settore della polizia locale, al fine di tenere conto delle differenze funzionali interne al settore e della specificità del personale.

2. A decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, agli operatori di polizia locale provvisti della qualifica di cui all'articolo 3 si applicano, in materia previdenziale, le disposizioni di cui al decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165, e successive modificazioni, in quanto compatibili. Nei procedimenti a carico dei medesimi soggetti per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica si applica l'articolo 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152. Si applica, inoltre, la disciplina vigente per la Polizia di Stato in materia di speciali elargizioni e riconoscimenti per le vittime del dovere e per i loro familiari.

3. Al personale di polizia locale è corrisposta un'indennità di polizia locale pensionabile nella misura determinata dai contratti collettivi nazionali di lavoro in relazione al sistema di classificazione, al grado di responsabilità attribuita e alla natura delle funzioni svolte. Le indennità di vigilanza previste alla data di entrata in vigore della presente legge confluiscono nell'indennità di polizia locale.

4. Ai sensi dell'articolo 40 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le

malattie professionali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali emana, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto al fine di apportare le opportune modifiche al decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 12 dicembre 2000, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2001, recante nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle gestioni: industria, artigianato, terziario, altre attività, e relative modalità di applicazione, al fine di istituire una apposita classe di rischio per il personale della polizia locale, adeguata ai compiti da esso assolti, ed equivalente al trattamento previsto per gli appartenenti alla Polizia di Stato.

Art. 8.

(Modifiche alla normativa vigente)

1. All'articolo 16, secondo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nei limiti e con le modalità previsti dal relativo ordinamento possono essere chiamate a concorrere nell'espletamento di servizi di sicurezza pubblica le strutture di polizia locale».

2. All'articolo 208, comma 2, lettera *a*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, dopo le parole: «del personale della Polizia di Stato,» sono inserite le seguenti: «delle strutture di polizia locale,».

3. Il comma 1 dell'articolo 16-*quater* del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, è sostituito dal seguente:

«1. Gli operatori di polizia locale possono accedere ai sistemi informativi automatizzati del Pubblico registro automobilistico, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

- Dipartimento dei trasporti terrestri, delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nonché agli schedari del Centro elaborazione dati del Ministero dell'interno di cui all'articolo 8 della legge 1^a aprile 1981, n. 121, specificamente individuati in relazione alle funzioni attribuite alle medesime strutture di polizia locale dalla legge, nei limiti e con le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, sentito il Garante per la protezione dei dati personali».

4. Il decreto del Ministro dell'interno previsto dall'articolo 16-*quater*, comma 1, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, come sostituito dal comma 3 del presente articolo, è emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. All'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, dopo le parole: «dei servizi di protezione civile» sono inserite le seguenti: «e delle strutture di polizia locale».

6. All'articolo 1, comma 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, dopo le parole «del Corpo nazionale dei vigili del fuoco» sono inserite le seguenti: «nonché del personale delle strutture di polizia locale dotato della qualifica di agente di pubblica sicurezza».

7. È abrogata la legge 7 marzo 1986, n. 65, e successive modificazioni.

Art. 9.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 5 miliardi annue a decorrere dall'anno 2001, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo

speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

