



## Sicurezza urbana e Polizia locale

22 settembre 2021

Il tema delle politiche integrate della sicurezza e del riordino della disciplina della polizia locale sono oggetto di esame ed approfondimento in sede parlamentare da tempo. Attualmente sono in corso di esame alla Camera alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare in materia.

A sua volta, il decreto-legge 113 del 2018 ha introdotto diverse disposizioni in materia di sicurezza urbana e di polizia locale. Relativamente all'introduzione del potere sostitutivo del prefetto nei confronti degli amministratori locali in caso di inadempienza all'ordine, impartito dal prefetto, di adottare determinati atti in presenza di condotte illecite è intervenuta la Corte costituzionale che ha ritenuto violata l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali.

Da ultimo, in relazione alle misure relative all'emergenza epidemiologica da Covid-19, sono state previste misure in favore del personale delle polizie locali.

### Politiche integrate per la sicurezza e polizia locale

La I Commissione Affari costituzionali della Camera sta esaminando diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare ([A.C. 242 e abbinate](#)) volte a valorizzare le **politiche integrate per la sicurezza urbana** e a riorganizzare l'ordinamento della **polizia locale**. Quasi tutte le proposte hanno per oggetto sia il coordinamento delle politiche integrate della sicurezza, sia la riforma della disciplina della polizia locale (A.C. 242 Fiano, A.C. 255 Guidesi, A.C. 451 Bordonali, A.C. 705 Polverini, A.C. 837 Sandra Savino), mentre le proposte di legge A.C. 318 Rampelli e A.C. 1121 Vito hanno per oggetto esclusivamente la disciplina dei corpi di polizia locale ed il relativo stato giuridico. Successivamente è stata abbinata la pdl A.C. 1859 Brescia recante disposizioni e delega al Governo in materia di ordinamento della polizia locale nonché norme concernenti le politiche integrate per la sicurezza.

Il 22 settembre 2021 la Commissione ha adottato il [testo unificato](#) elaborato dai relatori come testo base per il proseguo dell'esame.

Il testo unificato ha per oggetto il **coordinamento tra Stato e regioni** in materia di **ordine pubblico e sicurezza** e la disciplina della **polizia locale**.

Obiettivo dell'intervento legislativo consiste nella realizzazione di **politiche integrate per la sicurezza**, in cui tutti i soggetti istituzionali, comuni, province, città metropolitane, regioni (anche quelle a statuto speciale in conformità con gli statuti) e lo Stato concorrono alla realizzazione di tale politica, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e sulla base di specifici **accordi** regolati dalla legge.

Si prevede che ciascun consiglio comunale adotti il **regolamento di polizia urbana**, definito uno degli strumenti per realizzare le politiche locali di sicurezza.

I regolamenti sono finalizzati a prevenire e contrastare i fenomeni di degrado urbano. L'intervento dei regolamenti è definito, in particolare, con riferimento ai seguenti ambiti:

- uso e fruibilità del suolo e dello spazio pubblico;
- decoro urbano;
- tutela della quiete pubblica;
- prevenzione e rimozione di situazioni ambientali a rischio sotto il profilo della criminalità e dell'emergenza igienico-sanitaria.

La proposta non interviene sui profili sanzionatori relativi alle violazioni del regolamento e pertanto si applica la disciplina generale in materia di violazione dei regolamenti comunali che prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 a 500 euro (art. 7-bis TUEL).

Il nucleo centrale delle politiche integrate per la sicurezza è costituito dagli **accordi di sicurezza urbana** tra i diversi livelli di governo.

Lo scambio di informazioni assume un ruolo rilevante per il sistema di sicurezza urbana. Infatti, il testo prevede che tutti gli attori coinvolti, anche al di fuori degli accordi, si scambino informazioni sui principali aspetti delle attività di propria competenza e, in particolare sui fenomeni che sono potenzialmente generatori di degrado e di insicurezza. Lo scambio deve avvenire in modalità telematica, attraverso l'adozione di piattaforme digitali tra loro compatibili e la mappatura dei principali indicatori di degrado e di potenziale allarme sociale.

I soggetti coinvolti nelle politiche integrate per la sicurezza sono gli **enti locali**, le **regioni**, le autorità provinciali di pubblica sicurezza (**prefetto e questore**) e il **Ministro dell'interno**.

Le **autorità locali** (comuni, province, città metropolitane, regioni) possono stipulare tra loro accordi territoriali che, anche attraverso il coinvolgimento delle autorità provinciali di pubblica sicurezza, consentano la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza urbana.

Il testo individua dettagliatamente i **contenuti** degli accordi di sicurezza urbana.

Un primo gruppo di contenuti riguarda:

- scambio di informazioni;
- interconnessione delle sale operative e utilizzo comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività a rischio;
- collaborazione tra le Forze di polizia dello Stato e le polizie locali ai fini del controllo del territorio anche mediante l'integrazione degli interventi di emergenza;
- formazione e aggiornamento professionali integrati per gli operatori delle polizie coinvolte;
- promozione e gestione della collaborazione con associazioni di cittadini non armati.

Tra gli altri contenuti degli accordi previsti dalle proposte di legge, si ricordano:

- cooperazione in progetti promossi dall'Unione europea;
- cooperazione in ordine alla riqualificazione e al risanamento di edifici dismessi o di aree urbane degradate;
- comunicazione pubblica ai fini della promozione della cultura della legalità.

Nei medesimi ambiti le **regioni** possono stipulare accordi con lo **Stato**, nel rispetto delle proprie competenze e dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

L'attuazione delle politiche integrate di sicurezza è completata con la previsione dei seguenti strumenti:

- la **verifica** almeno **semestrale dello stato di attuazione degli accordi**, in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, da parte dei soggetti che li hanno sottoscritti;
- l'istituzione in ogni regione di una **conferenza regionale** in materia di sicurezza integrata, che viene convocata (almeno semestralmente) e presieduta dal **Ministro dell'interno**;
- la costituzione presso la conferenza regionale di un **comitato tecnico** paritetico composto da rappresentanti delle prefetture e da membri designati dalla regione e dagli enti locali. Il comitato svolge un'azione di monitoraggio degli accordi e di raccordo con le prefetture e con gli enti locali sui temi della sicurezza urbana.

Il testo unificato individua le seguenti **funzioni di polizia locale**:

- polizia amministrativa locale;

- polizia edilizia;
- tutela del consumatore;
- polizia ambientale e ittico-venatoria;
- polizia stradale;
- polizia giudiziaria;
- funzioni di pubblica sicurezza;
- vigilanza sull'integrità del patrimonio pubblico;
- polizia tributaria (limitatamente ai tributi locali);
- servizi d'ordine, di vigilanza, di scorta;
- soccorso in caso di pubbliche calamità e di privati infortuni;
- supporto alle attività di controllo in materia di lavoro e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- segnalazione alle autorità competenti di disfunzioni e di carenze dei servizi pubblici;
- informazione, accertamento, monitoraggio e rilevazione dei dati connessi alle funzioni istituzionali o comunque richiesti da autorità competenti;
- protezione civile.

Il documento prevede le seguenti qualifiche, conferite dal sindaco, dal presidente della provincia o dal presidente della città metropolitana:

- a) agenti;
- b) agenti/sottufficiali addetti al coordinamento di altri operatori;
- c) ufficiali addetti al coordinamento e controllo;
- d) ufficiali responsabili di organizzazioni complesse;
- e) comandanti dei corpi di polizia locale.

I ruoli di cui sopra sono in comprensive anche della qualità di:

- agente di polizia giudiziaria;
- agente di pubblica sicurezza;
- agente di polizia tributaria.

La qualità di **agente di pubblica sicurezza** sia conferita dal prefetto su indicazione del sindaco, presidente di provincia o presidente di città metropolitana, previa verifica del possesso di determinati requisiti, quali la cittadinanza italiana e il godimento dei diritti civili e politici e l'assenza di:

- procedimenti penali in corso;
- condanne a pena detentiva;
- sottoposizione a misure di prevenzione;
- dichiarazione di obiezione di coscienza;
- espulsione delle Forze armate;
- licenziamento da pubblici uffici.

Il testo stabilisce inoltre le modalità di **perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza**; la responsabilità del **comandante** del corpo di polizia locale della disciplina, della formazione e dell'impiego del personale; la limitazione dei **distacchi** e dei **comandi**; l'individuazione con decreto del Ministero dell'Interno di uniformi, distintivi e livree dei veicoli in dotazione omogenei per tutto il territorio nazionale.

Si prevede che i comuni, singoli o associati, le province e le città metropolitane costituiscono necessariamente **corpi di polizia locale** a carattere comunale, intercomunale o provinciale.

Nell'ottica dell'integrazione delle politiche di sicurezza, le proposte individuano specifici compiti e funzioni dei diversi livelli di governo in materia di corpi di polizia locale:

- gli **enti locali** vigilano sul funzionamento del corpo e definiscono con **regolamento** l'organizzazione della polizia locale;
- le **autorità di pubblica sicurezza** (prefetti e questori) dirigono il personale della polizia locale per le attività derivanti dagli accordi per la sicurezza di cui sopra e (i prefetti) ricevono i regolamenti dei corpi che trasmettono alla regione e al Ministero dell'interno;
- l'**autorità giudiziaria** può avvalersi di personale di polizia locale anche in ottemperanza di appositi accordi con gli enti locali,
- le **regioni**, nell'ambito della potestà legislativa esclusiva in materia di polizia amministrativa locale, definiscono **requisiti unitari** per l'istituzione e per l'organizzazione, anche in forma associata, dei corpi di polizia locale. In particolare definiscono, tra l'altro, le norme generali per l'ordinamento della polizia locale; le forme associative atte a garantire la continuità del servizio (in particolare nelle ore notturne) e adeguati standard quantitativi e qualitativi; definiscono le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi informatici, le modalità di formazione; istituiscono gli elenchi dei comandanti dei corpi di polizia locale. Inoltre, determinano i parametri in base ai quali gli enti locali definiscono con regolamento l'organizzazione dei servizi di polizia locale.

Si prevede l'istituzione da parte delle regioni di **accademie regionali** (o sovraregionali) **di polizia locale** per la formazione professionale del personale. Inoltre, le regioni individuano gli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale ed incentivano la gestione associata della funzione di polizia locale attraverso le unioni di comuni.

Si prevedono inoltre ulteriori previsioni, tra cui:

- il **permesso di porto d'armi** anche senza licenza per il personale della polizia locale con modalità da definirsi con regolamento del Ministero dell'interno;
- gli strumenti di autotutela e le modalità di utilizzo stabilite con regolamento, adottato con decreto del Ministro dell'interno;
- la **patente di servizio** obbligatoria per condurre i veicoli in dotazione della polizia locale che devono essere dotati di speciali targhe di identificazione;
- l'accesso alle **banche di dati** pubbliche utili allo svolgimento del servizio di polizia locale;
- il collegamento tra il numero unico d'emergenza **112** e le sale operative dei corpi di polizia locale disciplinato con decreto del Ministero dello sviluppo economico;
- la revisione e l'adeguamento del trattamento economico e previdenziale e l'applicazione dei **contratti** collettivi nazionali di lavoro al rapporto di lavoro del personale di polizia locale, integrati con apposite misure di valorizzazione della **specificità professionale** e una quota di salario accessorio, anche utilizzando fonti di finanziamento aggiuntive derivanti da entrate a specifica destinazione;
- la previsione di apposite **misure previdenziali, assicurative** e di **tutela**, tra cui l'estensione al personale della polizia locale della disciplina vigente per le Forze di polizia in materia di benefici per le vittime del dovere e la creazione di una specifica classe di rischio contro gli infortuni del lavoro.

Chiudono la proposta di legge una serie di **disposizioni transitorie** e finali, tra cui si richiama la previsione dell'adeguamento, entro sei mesi dalla entrata in vigore del provvedimento, della **normativa regionale**.

Infine, viene abrogata interamente la **legge quadro sulla polizia locale** (L. 65/1986) e sono modificate diverse disposizioni vigenti.

Si ricorda che la riforma della polizia locale è oggetto anche di un [disegno di legge delega](#) per il riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione dell'11 luglio 2019. La delega prevede, tra le altre cose, il riordino della disciplina in materia di accesso ai ruoli e della relativa progressione di carriera; nonché del rapporto di lavoro anche sotto i profili previdenziali e assicurativi.

Si segnala, in proposito, che la legge di bilancio 2021 ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un **fondo**, con una dotazione di **20 milioni** a decorrere **dall'anno 2022**, per la definizione degli

interventi necessari a dare attuazione alla riforma della polizia locale disposti con appositi provvedimenti normativi (L. 178/2020, art. 1, comma 995).

Disposizioni in materia di polizia locale sono contenute nel D.L. 113/2018 (decreto sicurezza) che ha autorizzato i comuni, che abbiano rispettato i vincoli di finanza pubblica nell'ultimo triennio, di procedere nell'anno 2019 ad **assunzioni di personale della polizia municipale** in deroga ai vincoli previsti dalla legge di stabilità per il 2016 (articolo 35-*bis*). Il medesimo D.L. 113 ha istituito il Fondo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana destinato al concorso statale del finanziamento di iniziative urgenti dei comuni in materia di sicurezza urbana, anche attraverso l'assunzione a tempo determinato di personale della polizia municipale e in deroga al limite di spesa posto per tal tipo di assunzioni dal decreto-legge n. 78 del 2010 (art. 35-*quater*).

Inoltre, sono previste misure che consentano al personale della polizia municipale di:

- accedere alla **banca dati interforze CED** del Ministero dell'interno anche per verificare l'esistenza di provvedimenti di ricerca nei confronti delle persone controllate nel corso del servizio di polizia stradale (articolo 18);
- utilizzare, in via sperimentale, armi comuni ad impulsi elettrici, i c.d. **taser** (articolo 19);
- portare le **armi senza licenza fuori del territorio di appartenenza**, per il caso di **necessità** dovuto alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza (articolo 19-*ter*).

Infine, si ricorda la legge di bilancio 2021 che reca alcune norme relative al **personale** della polizia locale e prevede l'istituzione di un **fondo**, con una dotazione di **20 milioni** a decorrere **dall'anno 2022**, per la definizione degli interventi necessari a dare attuazione alla **riforma della polizia locale** e disposti con appositi provvedimenti normativi (L. 178/2020, commi 993-995).

## Dossier

[Politiche integrate per la sicurezza e polizia locale](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-15466/politiche-integrate-sicurezza-e-polizia-locale-1.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-15466/politiche-integrate-sicurezza-e-polizia-locale-1.html>

---

## Emergenza Covid-19 e polizia locale

Nell'ambito delle misure connesse all'emergenza sanitaria si segnalano alcuni interventi in favore del **personale della polizia locale**.

L'articolo 115 del decreto-legge 18/2020 reca una deroga, per il **2020** (prorogata anche al **2021** dalla legge di bilancio 2021, art. 1, comma 994) alle disposizioni vigenti che limitano il trattamento accessorio dei dipendenti al fine di consentire agli enti locali di finanziare le prestazioni di **lavoro straordinario** effettuato dal personale della polizia locale impiegato nel contenimento dell'emergenza epidemiologica. Inoltre, istituisce un fondo, con una dotazione pari a 10 milioni di euro, diretto a contribuire al pagamento dello straordinario e all'acquisto di dispositivi di protezione individuale.

L'articolo 37 del decreto-legge 104/2020 autorizza lo stanziamento di risorse – pari complessivamente a 24.696.021 euro per l'anno 2020 per la prosecuzione delle misure volte ad assicurare la funzionalità del personale delle Forze di polizia compresa la polizia locale.

La legge di bilancio 2021 (L. 178/2020, art. 1, comma 993), in considerazione delle eccezionali esigenze organizzative necessarie ad assicurare l'attuazione delle misure finalizzate alla prevenzione e al contenimento dell'epidemia da COVID-19, ha disposto **l'esclusione delle maggiori spese di personale** sostenute, rispetto all'anno 2019, per i contratti di **lavoro subordinato a tempo determinato** del personale della polizia locale dei comuni, città metropolitane e unioni dei comuni, fermo restando l'equilibrio di bilancio, dal computo ai fini delle limitazioni di spesa per l'anno 2021 previste dal DL 78/2010.

Il decreto sostegni-bis (D.L. 73/2021, art. 74, comma 3) ha autorizzato - in relazione allo svolgimento dei maggiori compiti connessi all'emergenza epidemiologica in corso - per l'anno 2021 la spesa di **13.185.180** euro per il pagamento delle **indennità di ordine pubblico** del personale delle Forze di polizia e degli **altri oneri** connessi all'impiego del personale delle **polizie locali**

## Sicurezza urbana

Il D.L. 113/2018 ha istituito il **Fondo per la sicurezza urbana**, con una dotazione di 2 milioni di euro per il 2018, di 5 milioni per ciascun anno 2019 e 2020 (nello stato di previsione del Ministero dell'interno). Il Fondo è destinato a concorrere al finanziamento di iniziative urgenti da parte dei comuni in materia di sicurezza urbana (art. 35-*quater*). Le modalità di presentazione delle richieste di accesso al fondo da parte dei comuni interessati, nonché i criteri di ripartizione delle risorse sono stati individuati con il [decreto del Ministro dell'interno 18 dicembre 2018](#). La legge di bilancio 2019 ha incrementato il Fondo di 25 milioni di euro per l'anno 2019, di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 e di 25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022 (L. 145/2018, art. 1, comma 920). Successivamente, la legge di bilancio 2020 (L. 160/2019, art. 1, comma 540) ha incrementato per 5 milioni per ciascun anno del triennio 2020-2022 il Fondo per la sicurezza urbana; le nuove risorse sono destinate alla contribuzione ai comuni per iniziative contro la vendita e cessione di sostanze stupefacenti.

Il D.L. 113/2018 ha introdotto poi disposizioni di natura penale, quali:

- la previsione di sanzioni penali per l'inottemperanza al provvedimento di divieto di accesso in specifiche aree urbane, c.d. **DASPO urbano** (art. 21-*ter*), il cui ambito di applicazione viene esteso ai presidi sanitari, fiere, mercati, aree di pubblici spettacoli, locali pubblici e pubblici esercizi (art. 21);
- l'inserimento nel codice penale dell'articolo 669-bis, relativo all'**esercizio molesto dell'accattonaggio**, che viene punito con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000 (art. 21-*quater*);
- la modifica della fattispecie di **impiego di minori nell'accattonaggio** sanzionando anche la condotta dell'organizzazione dell'altrui accattonaggio (art. 21-*quinquies*);
- la punibilità a titolo di illecito penale sia del **blocco stradale** che dell'ostruzione o ingombro di strade ferrate, fattispecie attualmente punite come illeciti amministrativi (art. 23).

Con la stessa finalità sono introdotte disposizioni riguardanti:

- la disciplina dell'esercizio abusivo dell'attività di **parcheggiatore** o guardiamacchine, in particolare sanzionando non più "l'esercizio abusivo" dell'attività di parcheggiatore, ma "l'esercizio senza autorizzazione" di tale attività ed intervenendo sulle ipotesi aggravate (art. 21-*sexies*);
- l'aumento del contributo finanziario delle società organizzatrici di **eventi calcistici** per il mantenimento dell'ordine pubblico (art. 20-*bis*);
- la sottoscrizione di **accordi** tra prefetto ed organizzazioni maggiormente rappresentative dei **pubblici esercenti** per prevenire illegalità o pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblici (art. 21-*bis*);
- la disciplina delle ordinanze di ordinaria amministrazione del sindaco in materia di orari di vendita e di somministrazione di **bevande alcoliche**, il cui ambito di applicazione è esteso anche agli alimenti; analogo ampliamento riguarda l'ambito territoriale delle ordinanze che potranno riguardare aree cittadine interessate da fenomeni di aggregazione notturna, introducendo sanzioni nel caso di inosservanza (art. 35-*ter*);
- l'aumento delle risorse per l'installazione di **sistemi di videosorveglianza** da parte dei comuni: 10 milioni per il 2019; 17 milioni per il 2020; 27 milioni per il 2021; 36 milioni dal 2022 (art. 35-*quinquies*).

Inoltre, il D.L. ha attribuito al **prefetto** la facoltà di imporre l'**adozione di determinati atti agli enti locali**, in presenza di situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate in grado di alterare le procedure e compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché il regolare funzionamento dei servizi. A tal fine fissa un termine per l'adozione degli atti, decorso il quale si attiva il procedimento sostitutivo (art. 28). La Corte costituzionale, con la [sentenza 195/2019](#), depositata il 24 luglio 2019, ha dichiarato la incostituzionalità di tale disposizione. La Corte ha osservato che la norma, oltre a violare la complessiva autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali (riconoscimento di funzioni amministrative proprie, autonomia regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello

svolgimento delle funzioni loro attribuite, autonomia finanziaria), introduce un nuovo potere prefettizio fondato su presupposti generici ed eccessivamente discrezionali, violando così il principio di tipicità e legalità dell'azione amministrativa. Infine, la sentenza mette in rilievo anche che il potere sostitutivo del prefetto, considerata la sua ampia incidenza nell'attività di comuni e province, avrebbe dovuto essere rispettoso della leale collaborazione, nel senso che la norma censurata avrebbe dovuto prevedere l'adozione della delibera del Governo o il decreto del Mministro dell'Interno.

In relazione del DASPO urbano si segnala la [circolare del Ministro dell'interno del 17 aprile 2019](#) (c.d. direttiva "**Zone Rosse**") che invita i prefetti a "convocare specifiche riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, nel cui ambito dovrà essere avviata una previa disamina delle eventuali esigenze di tutela rafforzata di taluni luoghi del contesto urbano. All'esito di tale approfondita analisi, che dovrà essere condotta con la massima celerità, il Comitato potrà fornire il supporto necessario a declinare una complessiva strategia di intervento che contempli anche il ricorso al potere straordinario di ordinanza, di durata temporalmente limitata, qualora l'iniziativa non sia differibile all'esercizio degli strumenti ordinari se non incorrendo in quel danno incombente che si intende scongiurare con la sollecita adozione dell'atto".

## Dossier

[D.L. 113/2018 - Sicurezza e immigrazione](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11161/d-l-113-2018-sicurezza-e-immigrazione.html>

---