

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2938

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SCALERA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MAGGIO 2004

—————

Modifica della legge quadro 7 marzo 1986, n. 65,
in materia di polizia municipale e locale

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 7 marzo 1986, n. 65, e successive modificazioni, che disciplina i servizi di polizia municipale, non ha purtroppo risolto alcuni importanti nodi circa l'ordinamento delle polizie locali. Nel tempo alcuni problemi si sono aggravati, tanto da sollecitare urgenti modifiche alla normativa in vigore. Peraltro è ormai matura anche in sede politica 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.

Le questioni essenziali nel confronto parlamentare appaiono le seguenti: 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 sono stata raccolte dai Governi dell'Ulivo, con l'introduzione dei protocolli di sicurezza e quindi delle intese, che 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 innesta la richiesta dei sindacati e delle organizzazioni rappresentative delle categorie, che auspicano 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, nonché in materia di formazione ed aggiornamento professionali, in una funzione di grande delicatezza poiché inerisce ai diritti dei cittadini alla sicurezza e alla legalità.

Il testo del presente disegno di legge, predisposto tenendo conto anche delle modifiche al titolo V della parte II della Costituzione di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, 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 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.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Polizia municipale o locale)

1. L'articolo 1 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è sostituito dal seguente:

«Art. 1. - *(Servizio di polizia municipale o locale)*. - 1. I comuni singoli o associati, le province, gli enti locali territoriali e gli enti strumentali di diritto pubblico esercitano le funzioni di polizia locale. A tal fine, è appositamente organizzato un servizio di polizia municipale o locale. Per l'accesso al ruolo del servizio di polizia municipale o locale si applicano le disposizioni del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali, ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 1993, n. 593.

2. I comuni singoli o associati, le province, gli enti locali territoriali e gli enti strumentali di diritto pubblico possono gestire il servizio di polizia municipale o locale anche nelle forme associative, secondo quanto previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con esclusione delle forme che prevedono la partecipazione di soggetti privati.

3. I comuni singoli o associati, le province, gli enti locali territoriali e gli enti strumentali di diritto pubblico, avvalendosi del servizio di polizia municipale o locale, svolgono tutte le funzioni di polizia amministrativa, giudiziaria, stradale, tributaria, ittico-venatoria, ecologica ed ambientale proprie o demandate dallo Stato all'ente locale ai sensi della vigente normativa.

4. Sono in tutti casi escluse, dalle funzioni di cui al comma 3, quelle connesse con la difesa nazionale e la pubblica sicurezza, intesa quale tutela dell'ordine pubblico, riservate alle Forze di polizia dello Stato ai sensi della legge 1° aprile 1981, n. 121.

5. I comuni, quando non riescono ad organizzare in proprio il servizio di polizia municipale o comunque ne organizzano uno con un numero di addetti inferiore a sette, si associano con i comuni limitrofi in modo da costituire un corpo al fine di assicurare un servizio funzionale alle esigenze della collettività per almeno 11 ore giornaliere nelle 24 ore; tale servizio è considerato funzionale quando garantisce che siano espletate tutte le funzioni di cui al comma 3, con particolare riferimento al rilievo dell'infortunistica stradale, alle competenze annonarie ed ai controlli edilizi.

6. Gli enti locali territoriali diversi dai comuni possono gestire il servizio di polizia locale nelle forme di cui al comma 2 nelle materie di propria competenza.

7. Le funzioni e le attività regolamentate dalla presente legge non possono essere esercitate da soggetti privati o volontari di qualsiasi natura».

Art. 2.

(Funzioni del sindaco o del capo dell'Amministrazione)

1. L'articolo 2 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - *(Funzioni del sindaco o del capo dell'Amministrazione)*. - 1. Il sindaco o l'assessore da lui delegato, il presidente della provincia o l'assessore da lui delegato, il presidente dell'ente locale territoriale, il legale rappresentante dell'ente strumentale di diritto pubblico, nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 1, impartisce le direttive, vigila sull'espletamento del servizio, adotta

i provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti e rilascia l'autorizzazione scritta di cui all'articolo 3».

Art. 3.

(Funzioni della polizia municipale o locale)

1. L'articolo 3 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è sostituito dal seguente:

«Art. 3. - *(Compiti degli addetti al servizio di polizia municipale o locale)*. - 1. Gli addetti al servizio di polizia municipale o locale esercitano, nel territorio di competenza, esclusivamente le funzioni istituzionali previste dalla presente legge. Vigilano sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti e delle altre norme e disposizioni emanate dallo Stato, dalla regione, dalla provincia, dal comune e dagli enti locali. Collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, per le materie strettamente inerenti ai compiti della polizia municipale o locale, con le Forze di polizia dello Stato, previa autorizzazione scritta dei soggetti di cui all'articolo 2, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni determinate nello spazio e nel tempo, motivata richiesta dalle autorità competenti.

2. Durante le operazioni di cui al comma 1 il personale della polizia municipale o locale mantiene le dipendenze gerarchiche dal proprio ente».

Art. 4.

(Regolamento dei servizi di polizia municipale e locale)

1. Al primo comma dell'articolo 4 della legge 7 marzo 1986, n. 65, le parole «I comuni singoli o associati» sono sostituite dalle seguenti: «Gli enti di cui all'articolo 1, comma 1,» e dopo la parola «municipale» sono inserite le seguenti: «o locale».

2. All'articolo 6 della legge 7 marzo 1986, n. 65, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Le regioni provvedono con legge regionale a:

1) stabilire le norme generali per la istituzione del servizio tenendo conto della tipologia degli enti interessati dalla presente legge;

2) promuovere servizi ed iniziative per la formazione e l'aggiornamento del personale addetto al servizio di polizia municipale e locale nonchè per la formazione dei nuovi assunti;

3) agevolare con idonee iniziative, incentivazioni e sovvenzioni le forme associative di cui al comma 2 dell'articolo 1;

4) determinare le caratteristiche delle uniformi, delle denominazioni e dei relativi distintivi di grado per gli addetti al servizio di polizia municipale e locale della regione stessa e stabilire i criteri generali concernenti l'obbligo e le modalità d'uso. Le uniformi e i distintivi devono essere tali da escludere la stretta somiglianza con le uniformi delle Forze di polizia e delle Forze armate dello Stato e devono rispondere ad un criterio di estrema praticità d'uso e sicurezza sul lavoro. È fatto divieto assoluto ad altri corpi ed istituti di vigilanza anche privata o ad altre organizzazioni di qualunque genere e con qualunque scopo, anche di soccorso, di vestire analoga uniforme;

5) intervenire con appositi stanziamenti per corrispondere agli enti risorse economiche per l'acquisto di attrezzature e strumenti tecnologici;

6) definire una apposita graduatoria suddivisa in sezioni provinciali in cui potranno essere inseriti i soggetti in possesso dei requisiti per l'accesso ai posti di agente di polizia municipale o locale e che abbiano superato con esito favorevole un corso di formazione di durata non inferiore a trenta giorni, da cui attingere, secondo le norme contrattuali vigenti, per far fronte alle esigenze de-

gli enti locali ad economia turistica o per esigenze diverse e comunque temporanee;

7) istituire un comitato regionale di consulenza tecnico-giuridica sulle attività di istituto dei corpi e dei servizi esistenti nella regione, nonché di verifica della corretta applicazione delle disposizioni regionali in materia, composto da qualificati esperti;

8) finanziare la creazione di sistemi logistici tra enti e indicare modelli organizzativi funzionali alle caratteristiche territoriali e numeriche degli enti locali».

Art. 5.

(Distacchi e comandi)

1. All'articolo 4, primo comma, della legge 7 marzo 1986, n. 65, il numero 2) è sostituito dal seguente:

«2) che i distacchi ed i comandi siano consentiti, sentito il parere conforme del comandante o del responsabile del servizio, soltanto quando i compiti assegnati siano strettamente inerenti alle funzioni di polizia municipale o locale, ferma restando la disciplina e la dipendenza gerarchica dall'organizzazione di appartenenza. I distacchi ed i comandi devono rispettare la qualifica e l'area di appartenenza e sono regolati dal contratto collettivo nazionale di lavoro».

Art. 6.

(Funzioni)

1. L'articolo 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è sostituito dal seguente:

«Art. 5. - *(Funzioni del personale di polizia municipale e locale)*. - 1. Il personale che svolge servizio di polizia municipale o locale esercita, nell'ambito territoriale del-

l'ente di appartenenza o di competenza e nei limiti delle proprie attribuzioni:

a) funzioni di agente di polizia municipale o locale, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia municipale o locale, riferita agli addetti al coordinamento e al controllo e ai responsabili del corpo. La qualità di agente o ufficiale di polizia municipale o locale abilita a svolgere gli interventi nelle materie di competenza, di cui al comma 3 dell'articolo 1;

b) funzioni di polizia giudiziaria nelle ventiquattro ore, rivestendo a tal fine la qualità di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del corpo ed agli addetti al coordinamento o al controllo, o di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, nelle materie di competenza, ai sensi del comma 3 dell'articolo 57 del codice di procedura penale;

c) funzioni di agente di polizia giudiziaria, al di fuori delle materie di competenza, in presenza di flagranza di reato, ai sensi del comma 2 dell'articolo 57 del codice di procedura penale;

d) servizio di polizia stradale ai sensi delle leggi sulla circolazione stradale;

e) funzioni di polizia tributaria per le materie di competenze degli enti locali;

f) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 3, con esclusione di tutti i servizi di ordine pubblico.

2. All'atto dell'assunzione, i soggetti di cui all'articolo 2 comunicano il nominativo dei neoassunti al prefetto, il quale li abilita al porto d'armi, senza licenza, previa verifica del possesso dei seguenti requisiti:

a) godimento dei diritti civili e politici;

b) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo e non essere stato sottoposto a misura di prevenzione;

c) non essere stato espulso dalle Forze armate o destituito da uffici pubblici.

3. Il prefetto, su segnalazione dei soggetti di cui all'articolo 2, sospende l'abilitazione di cui al comma 2 qualora accerti la comprovata perdita di alcuno dei requisiti di cui al medesimo comma. La perdita, per il personale di ruolo, del requisito della idoneità fisica o tecnica all'uso delle armi non comporta, di per sé, l'inidoneità alle funzioni di cui al comma 3 dell'articolo 1.

4. Nell'esercizio delle funzioni di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 57, comma 3, del codice di procedura penale, il personale di cui al presente articolo, messo a disposizione dai soggetti di cui all'articolo 2, ai sensi dell'articolo 5 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, per le materie di competenza, dipende operativamente dalla competente autorità giudiziaria, nel rispetto di eventuali intese tra dette autorità ed i soggetti di cui all'articolo 2.

5. Gli addetti al servizio di polizia municipale abilitati ai sensi del comma 2 possono portare senza licenza le armi di cui sono dotati, in relazione al tipo di servizio, nei termini e nelle modalità previsti dai regolamenti, nonché fuori dal servizio, nell'ambito regionale, nei casi di cui all'articolo 4 e comunque per raggiungere dal proprio domicilio il luogo di servizio e viceversa. Con regolamento adottato dal Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia e l'Unione delle province italiane, sono stabiliti i principi generali relativi ai casi e alle modalità con cui gli addetti ai servizi di polizia municipale o locale sono autorizzati a portare senza licenza le armi in loro dotazione, nonché la tipologia e il numero delle armi stesse e la disciplina dell'accesso ai poligoni di tiro per il relativo addestramento. Le regioni, con proprie leggi, disciplinano la materia nel rispetto dei principi dettati dal predetto regolamento.

6. Il personale che svolge servizio di polizia locale è equiparato, per le materie di competenza e nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, alle funzioni del personale di polizia municipale».

2. Nella lettera *b*) del comma 2 dell'articolo 57 del codice di procedura penale, le parole: «le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio» sono sostituite dalle seguenti: «gli addetti della polizia municipale o locale di cui alla legge 7 marzo 1986, n. 65, in presenza di flagranza di reato».

Art. 7.

(Disciplina dell'organizzazione dei corpi di polizia municipale e locale)

1. L'articolo 7 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è sostituito dal seguente:

«Art. 7. - *(Regolamenti di organizzazione dei corpi di polizia municipale o locale).* - 1. Gli enti di cui all'articolo 1, che istituiscono il corpo o il servizio di polizia municipale o locale, disciplinano l'organizzazione e le modalità operative del personale con apposito regolamento da emanare entro trenta giorni dalla data di istituzione del corpo stesso. In caso di inosservanza delle disposizioni di cui al presente comma, la regione provvede direttamente attraverso un commissario *ad acta*.

2. Il regolamento di cui al comma 1 stabilisce il contingente numerico degli addetti al corpo o al servizio, secondo i criteri di funzionalità ed economicità, in rapporto al numero degli abitanti, che per i comuni non può essere inferiore ad 1 per ogni 1000 abitanti, sia residenti che dimoranti, ai flussi della popolazione, alla estensione e alla morfologia del territorio nonché alle caratteristiche socio-economiche della comunità locale.

3. I comuni definiscono con regolamento l'ordinamento e l'organizzazione del corpo o del servizio, che si articola di norma in:

a) comandante del corpo o responsabile del servizio;

b) addetti al coordinamento e al controllo;

c) operatori, con qualifica di agenti di polizia municipale o locale.

4. L'organizzazione del corpo o del servizio di polizia municipale deve essere improntata al principio del decentramento dei compiti e delle funzioni sul territorio.

5. I corpi o servizi di polizia locale sono disciplinati dai rispettivi enti secondo le modalità e i principi indicati nei commi da 1 a 4.

6. L'individuazione delle figure professionali deve essere effettuata in armonia con quanto stabilito dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativamente alle specificità della polizia municipale o locale».

Art. 9.

(Carriera e requisiti professionali)

1. L'articolo 8 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è sostituito dal seguente:

«Art. 8. - *(Titoli di studio e corsi di qualificazione professionale)*. - 1. I titoli di studio per l'accesso alle qualifiche previste dalla presente legge sono stabiliti in sede di contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali.

2. In sede di contratto collettivo nazionale di lavoro sono altresì stabilite le modalità per la progressione interna di carriera riservata agli addetti della polizia municipale o locale.

3. Al fine di consentire una maggiore professionalità e preparazione le regioni, anche avvelendosi delle scuole dei corpi di polizia municipale dei comuni, istituiscono scuole di polizia municipale o locale, per la realiz-

zazione dei corsi utili ai fini della progressione interna di carriera.

4. Le scuole regionali, di cui al comma 3, devono essere dotate di una struttura logistica e organizzativa permanente.

5. Gli enti di cui all'articolo 1 devono garantire a tutti i nuovi assunti, durante il periodo di prova, la partecipazione ad un corso regionale di preparazione professionale prima dell'impiego operativo; periodicamente, tutti gli addetti delle varie qualifiche funzionali devono partecipare a corsi di aggiornamento e qualificazione professionale.

6. La legge regionale deve prevedere forme sanzionatorie nei casi in cui gli enti di cui al comma 5 non ottemperino a quanto disposto dal medesimo comma.

7. La frequenza certificata, con esito positivo, dei corsi regionali costituisce titolo per la progressione interna di carriera.

8. Le regioni, in accordo con gli atenei, possono istituire corsi di laurea breve specifici, destinando a tal fine propri fondi di bilancio».

Art. 10.

(Responsabilità)

1. Il comma 1 dell'articolo 9 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è sostituito dal seguente:

«1. Il comandante del corpo o il responsabile del servizio di polizia municipale o locale esercita tutte le funzioni gestionali ed organizzative, previste dalle leggi e dal contratto collettivo nazionale di lavoro, e occupa la qualifica funzionale indicata dal contratto collettivo medesimo; come figura apicale dell'ente, è responsabile esclusivamente verso i soggetti di cui all'articolo 2 dell'impiego tecnico-operativo, dell'organizzazione e della partecipazione degli appartenenti al corpo o al servizio».

Art. 11.

(Indennità)

1. Dopo l'articolo 9 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è inserito il seguente:

«Art. 9-bis. - *(Indennità)*. - 1. Al personale della polizia municipale o locale a cui è stato attribuito l'effettivo esercizio delle funzioni di cui all'articolo 5, compete un'apposita indennità di polizia municipale o locale determinata in sede di contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali.

2. In considerazione delle attività svolte ai sensi dell'articolo 3, il finanziamento dell'indennità di cui al comma 1 è garantito almeno per il 50 per cento da appositi stanziamenti nel bilancio statale, non computabili a carico dei costi contrattuali del comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali.

3. Il contratto collettivo nazionale di lavoro definisce le modalità di gestione dei proventi di cui all'articolo 110 del testo unico di cui al regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e di quelli di cui all'articolo 208, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, da destinare alle finalità previdenziali e assistenziali di cui al comma 2 dello stesso articolo 208, secondo quanto previsto dalla legge 8 agosto 1995, n. 335.

4. La contrattazione collettiva di comparto individua, tra gli addetti alla polizia municipale o locale, le mansioni particolarmente usuranti e le relative modalità di copertura degli oneri conseguenti, anche attraverso l'utilizzo delle risorse di cui al comma 3».

2. L'indennità di polizia municipale o locale di cui all'articolo 9-bis della legge 7 marzo 1986, n. 65, introdotto dal comma 1 del presente articolo, è corrisposta a decorrere dall'applicazione della parte econo-

mica del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali, successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 12.

(Veicoli di servizio)

1. Dopo l'articolo 11 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è inserito il seguente:

«Art. 11-bis. - *(Veicoli di servizio)*. - 1. I veicoli in dotazione alla polizia municipale o locale, utilizzati a fini istituzionali, sono esenti dalla tassa di proprietà e da tributi straordinari. Gli apparati radio ricetrasmittenti utilizzati a fini istituzionali operano in regime di esenzione fiscale.

2. È vietato l'uso dei veicoli di servizio per scopi diversi da quelli a cui sono stati originariamente adibiti. La conduzione di detti veicoli è riservata al personale munito di patente di servizio o analogo documento rilasciato dall'autorità competente, previo superamento di corsi di addestramento organizzati periodicamente dalle regioni. La patente di servizio è rilasciata, senza la partecipazione ai suddetti corsi, al personale della polizia municipale o locale già in servizio alla data di entrata in vigore della presente disposizione se munito della corrispondente patente di guida.

3. Nel caso in cui durante il servizio gli addetti alla polizia municipale o locale, facendo uso ingiustificato di sistemi di emergenza, incorrano in una delle sanzioni previste dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, le eventuali sanzioni accessorie, relative alla patente di guida, vengono applicate alla sola patente di servizio.

4. L'ente competente, nella tutela dei propri diritti ed interessi, si fa carico delle spese processuali sostenute dai dipendenti in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espleta-

mento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio nell'interesse dell'amministrazione, con esclusione di dolo e di colpa grave».

Art. 13.

(Abrogazioni)

1. L'articolo 14 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è abrogato.

