

Relazione illustrativa della proposta di legge

"Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale"

Introduzione

La presente proposta di legge costituisce il punto di arrivo di un processo di definizione di una "via toscana" ai temi della sicurezza. Il tema della sicurezza negli anni scorsi è stato spesso al centro del dibattito pubblico, anche a prescindere dai dati quantitativi sui reati, costantemente in calo da qualche anno. Il senso di fragilità e di maggiore esposizione all'insicurezza, collegato all'impoverimento delle condizioni di vita determinato dalla crisi economica, ma anche ad una minor coesione delle comunità locali, ha reso necessario un lavoro di identificazione delle cause di tale insicurezza e di quali possono essere i rimedi da porre in essere per affrontarle. Questo lavoro ha evidenziato il fatto che le politiche di sicurezza devono necessariamente caratterizzarsi come politiche integrate e tener conto di più dimensioni: il controllo del territorio, la prevenzione della criminalità, la qualità dello spazio urbano ma anche il presidio sociale, culturale e commerciale. Il percorso, che da un punto di vista dell'azione comunicativa, ha portato alla redazione del Libro Bianco sulle Politiche Regionali di Sicurezza Urbana, realizzato in collaborazione con Anci Toscana, trova nella presente proposta di legge una sintesi dei principi e dei valori che debbono caratterizzare un approccio alle politiche della sicurezza di carattere integrato.

Il tema della sicurezza racchiude un campo di fenomeni e di problemi molto diversi tra loro, attinenti da un lato la tutela dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata convivenza dei consociati, dall'altro tutta una serie di tematiche che influenzano la qualità della vita della collettività contribuendo a vario titolo alla costruzione e al mantenimento del senso di sicurezza dei cittadini.

La Legge costituzionale n.3/2001 e la conseguente modifica del Titolo V della Carta costituzionale hanno stabilito i distinti ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni ai fini della sicurezza, confermando, a livello costituzionale, l'indicazione già assunta con il D.Lgs. n.112/98 in merito alle diverse aree di intervento e alle diverse finalità, pur nell'ambito di un unico, complessivo concetto "integrato" di sicurezza. Infatti, il novellato art. 117 cost. al secondo comma lett. h), ascrive allo Stato la legislazione esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, ed esclude la competenza statale in materia di polizia amministrativa locale; il successivo art. 118 fissa il rinvio alla norma statale per il coordinamento tra l'azione dello Stato e delle Regioni proprio nelle materie dell'ordine e sicurezza pubblica e la polizia amministrativa locale.

I due ordinamenti rimangono pertanto distinti e, ai fini delle politiche integrate della sicurezza, si coordinano per ottenere un risultato comune e condiviso.

Le politiche della Regione Toscana si sono indirizzate in questo senso fin dagli inizi degli anni 2000, quando a seguito del varo del progetto speciale "Una Toscana più sicura" fu adottata la legge regionale n. 38 del 16.08.2001 "Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana", che inquadra la materia in un'ottica di integrazione e coordinamento tra competenze statali e regionali. In attuazione di quanto previsto dalla citata legge, la Regione ha promosso interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza delle comunità locali in un contesto di governance istituzionale costituito da una rete di soggetti che, ciascuno per la propria competenza, operano nell'ottica della sicurezza integrata.

Tra questi soggetti un ruolo di rilievo è svolto dalle polizie degli enti locali - comuni e province - chiamate a rispondere alla domanda di sicurezza che non si caratterizza solo in termini di ordine e sicurezza pubblica. Nell'ambito delle proprie politiche di sicurezza, la

Regione Toscana si è occupata di questi operatori provvedendo a promuoverne e sostenerne la formazione e l'aggiornamento professionale ed emanando nel 2006, a rinnovamento della precedente disciplina risalente al 1989, la legge regionale n. 12 del 06.04.2006 "Norme in materia di polizia comunale e provinciale".

Nel frattempo, la tematica della sicurezza nella sua specifica accezione "urbana" ha acquistato un profilo di risalto sempre maggiore alla luce dei significativi cambiamenti che hanno interessato la complessa vita delle città e le problematiche, talvolta rilevanti, di convivenza sociale che vi si riscontrano.

Il recente decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città" (c.d. Decreto Minniti), convertito con legge 18 aprile 2017 n. 48, rappresenta la misura con cui il legislatore nazionale ha inteso razionalizzare e sistematizzare la disciplina dei vari interventi che nel corso dell'ultimo decennio sono stati finalizzati alla promozione e alla tutela della sicurezza. Oltre al rafforzamento e alla specificazione dei poteri dei Sindaci in materia di sicurezza urbana (come già fatto con il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, convertito con legge 24.07.2008 n. 125), con questo recente atto il legislatore dà attuazione per la prima volta alle forme di coordinamento richieste dal terzo comma dell'art. 118 della Costituzione, delineando strumenti di integrazione tra i diversi livelli di governo ed amministrazione e interessando pertanto anche la competenza regionale.

Il citato decreto legge provvede infatti a configurare il **sistema della sicurezza integrata** che si sviluppa, dall'alto al basso di una immaginaria piramide, attraverso i seguenti livelli:

- le linee generali delle politiche pubbliche in materia, adottate con accordo sancito in sede di Conferenza unificata (art. 2);
- specifici accordi che, in attuazione delle linee generali, possono essere sottoscritti tra Stato e Regioni e province autonome (art 3 c 1);
- iniziative e progetti sostenuti dalle Regioni e dalle province autonome anche sulla base degli accordi, ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa (art 3 c 2).

Le linee generali che costituiscono il vertice del sistema di governance della sicurezza integrata sono state adottate in sede di Conferenza Unificata con Accordo sancito in data 24 gennaio 2018.

I citati sviluppi normativi, unitamente al mutare e al complicarsi degli scenari urbani con cui gli amministratori locali devono quotidianamente confrontarsi, hanno inciso in modo significativo sulle politiche pubbliche in materia di sicurezza, con importanti ricadute sulle autonomie locali e, in particolare, sull'attività delle polizie locali.

Pertanto, anche in relazione ai richiamati esiti legislativi, si reputa necessario aggiornare la normativa regionale in materia di sicurezza e di polizia locale, adeguandola all'attuale contesto sociale e alle problematiche degli attuali scenari urbani. La presente proposta di legge prevede la trattazione unitaria di quanto sinora separatamente disciplinato dalle leggi regionali n. 38/2001 e n. 12/2006, al fine di conferire alla materia nel suo complesso una rinnovata cornice di omogeneità e coerenza, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza in relazione ai rapporti con gli enti locali, protagonisti delle politiche locali di sicurezza e dell'indirizzo e dell'azione delle rispettive strutture di polizia.

Si propone altresì di inserire in tale cornice una parte normativa di nuova enunciazione, espressamente volta a fornire i riferimenti per i regolamenti comunali che intendono affrontare quella porzione dell'ampio concetto di "sicurezza urbana" che ricade nell'ambito della polizia amministrativa locale e che attiene ai fenomeni di degrado e inciviltà che, pur senza violare le norme di natura penale, influiscono in modo significativo sul livello di sicurezza percepito dai cittadini.

Struttura e contenuti della proposta di legge

La presente proposta di legge consta dei seguenti titoli:

TITOLO I Oggetto, principi e finalità

TITOLO II Interventi per la sicurezza

TITOLO III Polizia locale

TITOLO IV Vivibilità urbana e contrasto ai fenomeni di degrado

TITOLO V Disposizioni finali e transitorie

Se ne illustrano di seguito i contenuti.

Il **TITOLO I**, "Oggetto, principi e finalità", esplicita all'art 1 quali sono gli ambiti delle disposizioni dettate dalla legge, riferite allo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale, all'organizzazione e lo svolgimento delle azioni di controllo connesse alle funzioni di polizia amministrativa locale svolte dalle strutture di polizia locale, e i fenomeni di degrado urbano, mediante una normativa quadro per i regolamenti degli enti locali. L'articolo 2 contempla gli interventi di sicurezza integrata, secondo la definizione data dal D.L. 14/2017: l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome e dagli enti locali nonché da altri soggetti istituzionali, finalizzati a concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali. (art 2 c. 2)

La sicurezza integrata combina interventi di natura preventiva, interventi sanzionatori e interventi a favore della vivibilità urbana (art 2 c.1)

Il **TITOLO II** "Interventi per la sicurezza" disciplina gli interventi regionali per la sicurezza urbana, di cui si riporta, all'art. 3, la definizione stabilita dal D.L. 14/2017. Tale definizione identifica la sicurezza urbana come bene pubblico che attiene al decoro e alla vivibilità delle città, da perseguire attraverso interventi di riqualificazione urbanistica, sociale e culturale, recupero delle aree e dei siti degradati, eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, prevenzione della criminalità, promozione della cultura del rispetto della legalità e affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile. L'art. 4 disciplina gli atti di collaborazione istituzionale, strumento privilegiato per il coordinamento tra gli interventi dei vari soggetti istituzionali competenti in materia.

Gli artt. 5 – 8 individuano le diverse tematiche oggetto di intervento regionale e gli elementi essenziali dei procedimenti di finanziamento degli interventi e dei progetti. In particolare, l'art 5 elenca le varie tipologie di intervento, l'art. 6 disciplina i progetti speciali in materia di sicurezza urbana, l'art. 7 la sicurezza partecipata, l'art. 8 evidenzia quali sono le aree privilegiate per lo sviluppo di queste due tipologie di progetti.

L'art. 9 tratta l'attività di assistenza tecnica e di documentazione svolta dalla Regione Toscana in materia di sicurezza. L'art. 10 sviluppa le competenze regionali in materia di formazione svolta a favore del personale degli enti locali in materia di politiche integrate di sicurezza urbana. L'art 11 introduce apposite "Linee guida" elaborate ed aggiornate periodicamente dalla Regione Toscana al fine di valorizzare le buone pratiche in materia di sicurezza da assumersi a modello per le politiche da attivarsi sul territorio regionale. L'art 12 introduce la Conferenza regionale sulla sicurezza urbana integrata, organismo preposto alla promozione e allo sviluppo delle intese di cui all'articolo 4, per l'esame e l'aggiornamento delle linee guida di cui all'articolo 11 nonché per la trattazione condivisa dei temi attinenti alla sicurezza urbana integrata. Infine, l'art 13 disciplina le specifiche modalità di finanziamento regionale dei vari interventi.

Il **TITOLO III**, "Polizia locale", definisce l'ordine generale delle caratteristiche del sistema della polizia locale cui i singoli enti presso i quali tali strutture sono inquadrato fanno riferimento, mantenendone i caratteri distintivi tanto dagli apparati strettamente amministrativi, quanto dagli organismi di polizia facenti capo allo Stato. Le linee tracciate dalla presente legge disegnano una organizzazione uniforme sull'intero territorio regionale, per ottenere l'identificazione di una polizia capace di offrire in modo omogeneo e coerente con le finalità dell'ente locale il proprio contributo per la sicurezza, a servizio, nel contempo, dell'ente di appartenenza ma anche nel sistema complessivo; infatti, pur dipendente dall'ente locale, la polizia municipale e provinciale assume qualità e obblighi che derivano dal contemporaneo riconoscimento da parte delle leggi dello Stato di compiti di polizia giudiziaria, pubblica sicurezza e polizia stradale, oltre a quelli in materia di polizia amministrativa locale.

Il capo I, composto dagli artt. 14 -21, detta le disposizioni generali riferite alle strutture e funzioni di polizia locale (art. 14) ed ai principi organizzativi e funzionali delle strutture (art. 15), specificando le modalità operative adottate dalle strutture, ispirate al modello di polizia di prossimità (rilevazione e interpretazione dei problemi del territorio di riferimento, sensibilità e competenze comunicative nella relazione con i cittadini ecc.). L'art. 16 definisce gli standard e i requisiti delle strutture che non si configurano come corpi di polizia locale ai sensi del successivo Capo III ad essi dedicato. L'art. 17 disciplina l'esercizio associato delle funzioni di polizia municipale mediante unione di comuni o mediante convenzione, con la definizione puntuale dei suoi contenuti. Sono infatti maggiormente funzionali gli assetti di uffici associati piuttosto che strutture di piccola e piccolissima dimensione. L'art. 18 tratta della competenza territoriale entro la quale si svolge l'attività degli operatori, mentre l'art. 19 disciplina gli strumenti di autotutela, individuati nello specifico regolamento regionale di cui all'art. 26. Gli artt. 20 e 21 trattano, rispettivamente, della collaborazione con le associazioni di volontariato e dei servizi effettuati per conto terzi.

Il capo II (artt. 22 – 27) disciplina le funzioni regionali in materia di polizia locale. L'art. 22 esplicita le funzioni di supporto svolte dalla Regione a favore delle strutture di polizia locale, l'art. 23 prevede la promozione e il sostegno regionale di nuclei specializzati in specifiche materie - sicurezza urbana, vigilanza e controllo in materia edilizia e in materia di commercio, tutela ambientale-ecologica, infortunistica stradale. La creazione di tali nuclei consente di mettere a disposizione dei comuni che ne siano sprovvisti le specifiche competenze presenti presso i comandi di maggiori dimensioni e con una organizzazione più articolata. Gli artt. 24 e 25 trattano la formazione degli operatori delle strutture di polizia locale da programmare e realizzare attraverso la fondazione Scuola Interregionale di Polizia Locale, di cui la Regione Toscana è socio fondatore. L'art. 26 prevede che le caratteristiche delle uniformi, dei veicoli, degli strumenti e delle tessere di riconoscimento siano disciplinate con apposito regolamento. L'art. 27 istituisce la Conferenza tecnica regionale sulla polizia locale, con compiti di consulenza e proposta alla Giunta per le tematiche e problematiche di cui alla presente legge.

Il capo III (artt. 28 - 31) è dedicato alla trattazione dei Corpi di polizia locale; l'art. 28 disciplina dettagliatamente le caratteristiche e gli standard in base ai quali la struttura di polizia municipale può qualificarsi come Corpo; i Corpi risultano la modalità più funzionale di organizzazione della polizia locale e, se incentivati, rappresentano un sicuro miglioramento e una qualificazione ulteriore delle strutture.

Il capo IV (artt. 32 – 38) tratta della formazione e dell'aggiornamento del personale, prevedendo, in particolare all'art. 32, la possibilità dell'effettuazione da parte della Regione del concorso e del corso-concorso per il reclutamento del personale di polizia locale. L'art. 33 dispone principi relativi alla professionalità degli addetti alle funzioni di polizia locale, mentre l'art. 34 rimanda allo specifico Regolamento la disciplina di dettaglio relativa alla formazione e all'aggiornamento periodico. Gli artt. 35 e 36 dettano norme sul periodo di

prova, sul corso di prima formazione per i neoassunti e sulla formazione degli agenti assunti a tempo determinato. L'art 37 prevede che la Giunta regionale istituisca con proprio atto la giornata della polizia locale.

La norma finale prevede che le strutture di polizia locale collaborino con la struttura regionale competente per la verifica e il monitoraggio della realizzazione di quanto stabilito dalla legge.

Il **TITOLO IV**, "Vivibilità urbana e contrasto ai fenomeni di degrado", interviene a determinare un quadro di riferimento per i regolamenti degli enti locali che affrontino il tema del contrasto al degrado nelle varie accezioni: igiene pubblica, quiete, attività produttive, definizione delle sanzioni e previsione del lavoro volontario di interesse pubblico come alternativa alla sanzione pecuniaria.

L'intendimento è quello di dare un ordine indicativo agli enti e una strumentazione adeguata, sia sul piano procedurale che su quello sanzionatorio, per conseguire un livello di adeguatezza e uniformità nella delicata azione di contrasto e riduzione delle "inciviltà" che, senza violare le norme di natura penale, aggrediscono le relazioni e le aspettative di una serena e civile convivenza.

Il capo I (artt. 39 e 40) espone l'oggetto e i principi di questa sezione della legge, specificando che le finalità perseguite sono la tutela della vivibilità, dell'igiene e del pubblico decoro, la tutela della quiete nonché la disciplina dei mestieri e delle attività produttive per gli aspetti che possono incidere sulla pacifica convivenza della comunità. Il capo II (art. 41 – 47) introduce gli aspetti più qualificanti ed innovativi nell'azione dei comuni nell'ambito dell'attività di polizia amministrativa locale, descrivendo e disciplinando il ruolo della mediazione sociale inteso anche come risoluzione bonaria dei conflitti, volta a prevenire danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose piuttosto che agire unicamente in via sanzionatoria afflittiva, se non nel caso del mancato rispetto dell'accordo preventivo raggiunto tra i soggetti coinvolti. Nello stesso Capo II si individua un percorso alternativo anche nel caso dell'applicazione delle sanzioni, con l'introduzione del c.d. "lavoro volontario di interesse pubblico", ovvero la sostituzione del provvedimento amministrativo applicativo della sanzione tramite un libero accordo tra il rappresentante della Pubblica Amministrazione e il responsabile della violazione, per lo svolgimento di una prestazione di lavoro di pubblico interesse commisurato all'entità della sanzione pecuniaria. Il capo III introduce la pianificazione territoriale per la vivibilità e la sicurezza ai fini del mantenimento degli equilibri funzionali delle città, e la previsione della possibilità da parte dei Comuni di istituire la Conferenza permanente per la vivibilità cittadina.

Il **TITOLO V**, infine (artt. 50 – 55) contiene le norme transitorie relative all'adozione dei regolamenti attuativi della legge, all'attività di coordinamento svolta dalla Regione, alla relazione che la Giunta presenta annualmente al Consiglio e alle abrogazioni di leggi e regolamenti.