

CAMERA DEI DEPUTATI N. 576

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANIASI, SPINI, DI DONATO, LA GANGA, ANDÒ, INTINI,
BORGOGGIO, DIGLIO**

Presentata il 30 settembre 1983

Nuovo assetto della polizia locale

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esigenza di conferire un assetto organico, fra l'altro, anche ai nuovi compiti di polizia locale trasferiti ai comuni con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in esecuzione della legge 22 luglio 1975, n. 382, impone la necessità di approvare una legge di principi relativi all'ordinamento e alla organizzazione della polizia locale che consenta alle regioni di legiferare a loro volta nella materia di competenza in virtù dell'articolo 117 della Costituzione. Tale esigenza è stata sottolineata in alcune proposte di legge fra le quali una dei proponenti deputati già presentata nella precedente legislatura e dall'ampio dibattito avvenuto in seno alla II Commissione permanente (Interni) della Camera dei deputati. Lo scioglimento della legislatura ha impedito che si terminasse l'iter legislativo iniziato.

La necessità e l'urgenza di una regolamentazione nel settore sono confermate dall'esigenza di fornire alle regioni, che stanno già operando in tal senso, una fonte unica di indirizzo da seguire quale indispensabile strumento per una ordinata legislazione decentrata, in tempi brevi e al di fuori di ogni rischio di annullamento da parte dell'esecutivo.

Già una elencazione dei nuovi compiti di polizia locale per i comuni è contenuta in altra più vasta proposta di legge sulle autonomie locali presentata dallo stesso proponente e da altri parlamentari. Tale precedente proposta non poteva, coerentemente, che attenersi alla formulazione di taluni articoli della legge che ora viene presentata.

Sono tuttavia necessarie una migliore definizione dei poteri del sindaco e la collocazione degli organi operativi in materia di polizia locale in un nuovo conte

sto più aderente alle necessità effettive e ai bisogni della collettività.

Contestualmente, quindi, alla puntualizzazione delle funzioni della polizia amministrativa spettanti ai comuni e alla inequivoca configurazione dei poteri del sindaco nella materia, si è affrontato il problema, peraltro dibattuto e ancora in corso di dibattito per la sua importanza, della polizia locale e dei suoi organi a livello operativo definendo la figura del Vigile, carente nell'attuale legislazione, con la seguente esplicitazione: « Gli operatori addetti ai servizi di polizia locale ed inseriti nel contesto sociale territoriale sono denominati Vigili di polizia locale e le loro funzioni debbono essere volte essenzialmente alla vigilanza, alla prevenzione e al soccorso sia singolo che conseguente a pubbliche calamità ».

Si prevede che i comuni organizzino corpi o servizi di polizia locale in relazione alle proprie esigenze evitando di ricalcare modelli militari per una attività che è invece eminentemente civile e sociale.

È stata poi prevista la possibilità per i comuni di consorziarsi volontariamente. Nel timore tuttavia che logiche diverse non conducano a questo risultato, si è prevista con l'articolo 7 la possibilità che le regioni stabiliscano con propria legge — quando necessario — l'associazione obbligatoria per quei comuni che non diano garanzia, in relazione alla limitatezza del territorio e degli strumenti disponibili, di poter organizzare un servizio adeguato all'esigenza.

Con tale nuovo organismo si è inteso ovviare alle attuali carenze — comprensibili, ma da colmare soprattutto in relazione ai nuovi compiti affidati ai comuni in materia di polizia locale — dovute alla esistenza di numerosissimi piccoli e piccolissimi comuni. Si pensi, ad esempio che degli 8.045 comuni esistenti ben 6.094 sono inferiori ai 5.000 abitanti, e che di questi addirittura 1.222 non raggiungono i 750 abitanti.

In relazione, poi, alla complessità dei nuovi compiti, che si riversano ovviamente a livello operativo, la proposta di legge ha previsto una qualificazione pro-

fessionale per gli aspiranti vigili, che viene a porli a un livello più elevato e più adeguato. Infatti gli operatori dei servizi di polizia locale sono chiamati a svolgere compiti numerosi e complessi in relazione all'esigenza di garantire ai cittadini l'effettivo esercizio dei diritti e doveri.

Si rende conseguentemente necessario garantire a detto personale una specifica preparazione in relazione alla esigenza di conoscenza delle norme e dei regolamenti da applicare e di continui rapporti con la pubblica amministrazione nazionale e locale.

Per questi motivi si è prevista l'obbligatorietà di costituire scuole regionali per la formazione e l'aggiornamento degli operatori di polizia locale.

L'istituzione di dette scuole può essere delegata ai comuni capoluogo di provincia secondo norme ed indirizzi dettati dalla regione.

Inoltre poiché uno dei compiti di competenza regionale è quello di emanare norme di indirizzo ed orientamento in materia di polizia locale, si stabilisce che per svolgere questa attività le regioni si avvalgano di un comitato di consulenza (articolo 10).

Lo stesso organismo sarà anche un organo di consulenza per l'attività di formazione e aggiornamento svolta nelle scuole regionali.

Con l'articolo 8 si stabilisce che il vigile vincitore del concorso venga assunto provvisoriamente in servizio per la durata di un anno.

La conferma definitiva degli organici comunali avverrà ad idoneità conseguita presso le suddette istituende scuole regionali di addestramento professionale istituite dalle regioni.

Sciogliendo, infine, un nodo importante e tenuto presenti le condizioni, la materia, i necessari rapporti con l'autorità giudiziaria nonché le funzioni che — sia pur limitate alla vigilanza, alla prevenzione e al soccorso — non possono far prescindere da considerazioni connesse con la sicurezza pubblica, ai vigili sono state attribuite, verificandosi determinate circostanze, la qualifica di agente di

polizia giudiziaria, peraltro in atto già posseduta ex articolo 221 del codice di procedura penale; e quella di agente di pubblica sicurezza, anche se su quest'ultima, riteniamo a torto tenuti presenti i nuovi compiti del decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1977, n. 616, le tesi erano fino a qualche tempo fa discordi. Esplicitamente, infatti, la proposta prevede che « il Vigile chiamato dalle circostanze ad operare in presenza di reato o per prevenirlo esercita le funzioni di agente di polizia giudiziaria; i dirigenti che vengano a trovarsi nelle stesse circostanze, quelle di polizia giudiziaria ».

La qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria riconosciuta ai dirigenti tenuti ad operare nelle stesse circostanze trae origine da ovvii motivi di necessità operativa peraltro — a parte la carenza del codice — già previsti dalla normativa vigente in materia di polizia stradale. Questi gravosi compiti legittimano la previsione di una indennità speciale in relazione alle particolari e specifiche funzioni svolte e ai disagi che l'attività di vigilanza comporta.

Tale previsione, se da un lato costituisce doveroso riconoscimento di una giusta aspirazione della categoria, dall'altro serve anche ad evitare che controproducenti criteri di economia da parte di taluni enti locali o rigorismi eccessivi da parte dei comitati di controllo finiscano per determinare macroscopiche sperequazioni fra gli interessati.

Peraltro i vigili, anche se in posizione indubbiamente atipica nell'organigram-

ma municipale, sono stati agganciati al contratto degli altri dipendenti comunali.

Si è infine ritenuto di prevedere la facoltà dei comuni superiori ai 200 mila abitanti, ed in casi particolari anche a comuni con un numero minore di abitanti, di istituire circoscrizioni di polizia locale.

La versione moderna di un servizio organizzato e preparato per garantire la sicurezza dei cittadini sarà così facilitata dal decentramento e dalla delega di determinate funzioni a livello di quartiere.

Si è pertanto tracciato il profilo del vigile circoscrizionale o di quartiere destinandolo a « garantire la sicurezza del cittadino, a proteggerlo e assistirlo socialmente onde assicurare, attraverso la collaborazione, la partecipazione sociale per la cura e il mantenimento dell'ordine democratico ».

Tenute presenti queste generali considerazioni — inserite nel contesto della proposta — è stato specificatamente stabilito che le regioni ottemperino, entro 180 giorni, al precetto costituzionale di legiferare su quanto di loro competenza in materia di polizia locale, ex articolo 117 della Costituzione e anche su taluni adempimenti che scaturiscono dalle norme contenute nella presente proposta di legge.

Anche per i comuni, di conseguenza, è stata stabilita la scadenza di 180 giorni per l'adozione delle norme regolamentari conseguenti.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

—

TITOLO I

LINEAMENTI DELLA POLIZIA LOCALE E TITOLARITÀ DELLE FUNZIONI A LIVELLO POLITICO

ART. 1.

Spettano ai comuni le funzioni di polizia locale, urbana e rurale, di polizia amministrativa, sanitaria, cimiteriale, veterinaria, edilizia, commerciale, del traffico e di circolazione inerenti la viabilità comunale e le altre funzioni di polizia attribuite dallo Stato, dalle regioni e province autonome.

ART. 2.

Al fine di poter realizzare con efficacia il servizio, i comuni possono riunirsi volontariamente in consorzio o in altre forme associative.

ART. 3.

Il comune esercita le funzioni di cui ai precedenti articoli a mezzo del sindaco o suo delegato. Nell'esercizio di tali funzioni egli stabilisce l'indirizzo, impartisce le direttive di massima, vigila sullo svolgimento delle attività di polizia attribuite ai comuni e assume in materia i provvedimenti previsti dalle leggi.

ART. 4.

Il sindaco oltre a quanto stabilito dagli articoli 152 e 153 della legge comunale e provinciale esercita tali funzioni coordinando la sua attività con le autorità statali e regionali.

A tal fine il sindaco ha il potere-dovere di collaborare con le stesse allo scopo di garantire l'ordine democratico e la sicurezza dei cittadini.

TITOLO II

ESERCIZIO DELLE FUNZIONI A LIVELLO OPERATIVO

ART. 5.

Ferma restando la possibilità di associazione facoltativa, le regioni stabiliscono comunque i criteri demografici, territoriali e socio-economici che comportano l'associazione obbligatoria tra due o più comuni per la costituzione degli organismi di polizia locale, ove le esistenti realtà non presentino una struttura in grado di garantire un servizio adeguato.

Ciò avviene formalmente con provvedimenti della giunta regionale: nel primo caso su richiesta e nel secondo dopo aver sentito i comuni interessati.

ART. 6.

I corpi o servizi di polizia locale sono coordinati da un funzionario dirigente alle dirette dipendenze del sindaco o presidente dell'associazione tra i comuni. Il dirigente a capo del corpo o servizio oltre alle naturali funzioni di coordinatore dei servizi inerenti la polizia locale e di razionale impiego degli operatori deve essere considerato, per la sua competenza specifica, esperto e consigliere delle amministrazioni comunali, le quali dovranno curarne in tal senso la migliore utilizzazione.

Le amministrazioni comunali o associazioni di comuni, con proprio atto regolamentare, fisseranno le norme per l'inquadramento del personale dei servizi di polizia locale. I comuni più importanti, secondo i criteri regionali di cui al precedente articolo 5, possono prevedere altri dirigenti intermedi e anche coordinatori a livelli inferiori.

Il trattamento giuridico ed economico del dirigente capo del corpo o servizio è pari a quello del vice segretario del comune o, in difetto, del funzionario più elevato in grado della carriera comunale; il trattamento del personale tutto del dipartimento è fissato in equa proporzione.

Per i comuni associati, si fa riferimento, ai fini dell'inquadramento, alla popolazione complessiva.

TITOLO III

RECLUTAMENTO, QUALIFICAZIONE, TRATTAMENTO ECONOMICO E PREVIDENZIALE DEGLI OPERATORI

ART. 7.

Gli addetti ai servizi di polizia locale sono reclutati attraverso pubblico concorso bandito dal sindaco del comune interessato o dal presidente dell'associazione tra i comuni, le cui funzioni e attribuzioni nella materia sono equiparate a quelle del sindaco.

I vincitori del concorso sono assunti in prova per la durata di un anno. La nomina definitiva in organico è subordinata al riconoscimento di idoneità rilasciato dalla scuola regionale di qualificazione professionale di cui al successivo articolo 9.

Analoga procedura è seguita per l'assunzione dei quadri intermedi o dei dirigenti in servizio di polizia locale.

I corsi devono svolgersi con programmi istituiti dalle regioni e l'idoneità accertata secondo le norme di cui all'articolo 9.

ART. 8.

È ammessa — per la mobilità del personale — la nomina per chiamata, limitatamente al personale già in servizio di ruolo e a parità di qualifica da un comune o consorzio ad altro nell'ambito territoriale della stessa regione.

ART. 9.

Le regioni devono istituire — direttamente o, ove ritenuto più opportuno e più rispondente alle effettive esigenze, delegando l'adempimento al capoluogo di regione o ad altri comuni ritenuti più idonei — scuole di qualificazione professionale rilasciando, al termine dei corsi, apposito formale diploma di idoneità. Nella Commissione per il rilascio della idoneità parteciperanno un rappresentante del prefetto ed un rappresentante della regione anche ai fini di accertare la idoneità allo svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza. Le regioni devono anche prevedere scuole di aggiornamento e specializzazione promuovendo la più ampia partecipazione.

ART. 10.

Presso la regione si costituisce un comitato di consulenza e supporto per le attività di indirizzo e di orientamento svolte dalla regione stessa nel settore della polizia locale.

Il comitato è organo di consulenza della regione per l'attività di formazione e di aggiornamento svolta dalla scuola regionale.

ART. 11.

Le regioni devono con propria legge disciplinare la materia della polizia locale nel loro territorio in attuazione dell'articolo 117 della Costituzione tenendo costantemente informati gli enti locali di ogni normativa di interesse generale e locale, al fine di agevolare la uniformità delle procedure, connessa con le funzioni dell'istituto.

Alle regioni compete inoltre di emanare norme dirette ad uniformare l'equi-

paggiamento, i distintivi di identificazione e la dotazione dell'arma individuale di difesa oltre che eventuali norme per la disciplina del servizio di scorta nell'ambito del territorio regionale.

ART. 12.

Gli operatori addetti ai corpi o servizi di polizia locale inseriti nel contesto sociale territoriale sono denominati vigili di polizia locale e le loro funzioni debbono essere volte essenzialmente alla vigilanza, alla prevenzione e al soccorso sia singolo che conseguente a pubbliche calamità. Il vigile chiamato dalle circostanze ad operare in presenza di reato o per prevenirlo esercita le funzioni di agente di polizia giudiziaria; e il dirigente che venga a trovarsi nelle stesse circostanze, quelle di ufficiale di polizia giudiziaria. In ordine ai compiti di polizia amministrativa affidati ai comuni dalle leggi, il vigile esercita le funzioni di agente di pubblica sicurezza purché in possesso di diploma di idoneità di cui all'articolo 9.

A cura del sindaco o del presidente dei comuni associati, un elenco dei dipendenti operanti nel corpo o servizio deve essere trasmesso, costantemente aggiornato, al presidente della giunta regionale e al commissario di Governo delle rispettive regioni nonché al Procuratore della Repubblica competente.

ART. 13.

Il trattamento economico dei vari livelli dei vigili di polizia locale è quello del contratto degli altri dipendenti comunali secondo le normative vigenti.

ART. 14.

Nel contratto, in relazione alla atipicità delle specifiche e particolari funzioni svolte e ai disagi alle stesse connessi, deve essere prevista una « indennità specia-

le ». Tale indennità viene attribuita al personale che presta servizio nei compiti di istituto ed è pensionabile.

Tale indennità è sostitutiva di ogni altra a qualsiasi titolo concessa e comunque non è con essa cumulabile.

ART. 15.

L'indennità speciale sarà oggetto di contrattazione sindacale in relazione alle specifiche caratteristiche dei comuni e del servizio richiesto al vigile e sarà stabilita entro un limite minimo del 10 per cento della retribuzione mensile ed un massimo del 20 per cento.

ART. 16.

I comuni singoli od associati devono prevedere nei loro regolamenti, ove non sia prevista da legge dello Stato, l'obbligatorietà assicurativa per coprire il rischio di morte o invalidità, di infortuni e malattie contratte in servizio e per cause di servizio, oppure per danni a cose appartenenti agli operatori, conseguenti ad operazioni di servizio o ad esse connesse.

ART. 17.

Restano fermi i diritti acquisiti dagli attuali appartenenti ai corpi o servizi di polizia locale comunque denominati o da singoli agenti, guardie o vigili comunali, anch'essi comunque denominati. In particolare, per i dipendenti attualmente in servizio di ruolo, non è necessario il possesso di qualificazione previsto dal secondo comma dell'articolo 7.

TITOLO IV

DECENTRAMENTO
DI CIRCOSCRIZIONE
O DI QUARTIERE

ART. 18.

I comuni superiori ai 200.000 abitanti possono istituire circoscrizioni o quartieri di polizia locale decentrata. Anche comuni con popolazione inferiore — purché di riconosciuta importanza — possono avvalersi di tale facoltà, che è riconosciuta secondo i criteri del precedente articolo 5, e con la procedura prevista dalla legge regionale.

Nei comuni che hanno istituito circoscrizioni o quartieri di polizia locale decentrata il sindaco può delegare le funzioni proprie nell'ambito della polizia locale al presidente della circoscrizione o del quartiere.

ART. 19.

I comuni che si avvalgono della facoltà di cui al precedente articolo devono regolamentare l'organizzazione della vigilanza nella circoscrizione o quartiere in modo da garantire la sicurezza del cittadino, la sua protezione, così da assicurare, attraverso la collaborazione e la partecipazione sociale, la cura e il mantenimento dell'ordine democratico.

L'organizzazione del servizio inoltre deve fare perno sulla figura dell'operatore in divisa « vigile di circoscrizione o di quartiere », il quale viene ad operare in particolari compiti, che i regolamenti devono determinare con precisione al fine di creare una stretta collaborazione e fiducia con i cittadini.

TITOLO V

DISPOSIZIONI TRANSITORIE
E FINALI

ART. 20.

Le regioni debbono legiferare, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sulle materie e sui compiti loro attribuiti.

I comuni e le associazioni di comuni, a seguito dell'emanazione delle norme regionali, provvedono, a loro volta, entro 180 giorni successivi, a quanto di loro competenza.