

Scheda per l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR)

Parte A: DESCRIZIONE

Contiene informazioni generali su:

- **il contesto di riferimento**

Nel 2003, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V del 2001, la Regione Emilia-Romagna con la sua legge 24, ha segnato la via per l'impegno di regioni ed Enti locali per la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza sul territorio, prevedendone il quadro di riferimento, i principi fondamentali, ma anche gli strumenti operativi e organizzativi. Tra essi, il ruolo essenziale delle polizie locali, che, grazie proprio alla L.R. 24 hanno raggiunto in questi 20 e più anni, un livello di qualificazione, professionalità e innovazione tale da fare riconoscere il sistema di polizia locale emiliano romagnolo come esempio a livello nazionale.

Con politiche di riordino territoriale e gestione dei servizi in modo associato per garantirne efficienza e qualità, oggi la polizia locale della regione è caratterizzata da un sistema di corpi di medie e grandi dimensioni. Il processo di aggregazione ha portato a riscontrare la presenza di 123 strutture di polizia locale che garantiscono il servizio di polizia locale ai 334 comuni della Regione, spesso attraverso le Unioni. A seguito dell'approvazione della L.R. 21/2012 e dell'introduzione del sistema degli ambiti ottimali di riferimento per la gestione dei servizi da parte dei comuni, nel 2013 con la L.R. 8 si è recepito questo principio anche nel sistema di polizia locale. L'obiettivo di costituire 54 corpi di polizia locale (47 ambiti ottimali due dei quali con al loro interno città capoluogo di provincia e 7 città capoluogo di provincia) che coprano l'intero territorio regionale è oggi a metà del suo percorso avendo visto la costituzione di 29 strutture di polizia locale coincidenti con altrettanti ambiti ottimali. I percorsi organizzativi sono stati supportati da un'altrettanto importante crescita professionale della categoria, grazie soprattutto ad una capillare formazione correlata alla costituzione della Scuola Regionale di Polizia Locale, divenuta interregionale nel 2007 con l'estensione dell'area di riferimento a Liguria e Toscana.

Questi processi, affiancati ad un mutamento socioeconomico radicale delle nostre comunità, hanno indotto un impegno sempre maggiore della polizia locale nel migliorare i livelli di sicurezza dei nostri territori con un esplicito aumento di responsabilità in tema di sicurezza e disordine urbano.

Basti pensare che circa il 70% degli incidenti stradali con feriti o decessi è rilevato dalle polizie locali, e che nelle aree cittadine, dove le strutture sono più organizzate, queste percentuali aumentano ulteriormente.

Annualmente vengono sottoposti a fermo e controllo di polizia stradale quasi 800.000 veicoli, 75.000 conducenti sono sottoposti ad accertamenti del livello di alcool nel sangue e 2.500 alla verifica di presenze di sostanze stupefacenti. Vengono svolti oltre 60.000 controlli di polizia edilizia e commerciale. Sul versante della polizia giudiziaria vengono inoltrate alle procure oltre 11.000 comunicazioni di reato, sono svolti quasi 200 arresti e sottoposte a fotosegnalamento oltre 1.000 persone, sono recuperati oltre 1.000 veicoli rubati.

Ogni anno vengono gestiti ed effettuati quasi 3.000 tra Accertamenti e Trattamenti Sanitari Obbligatori; sono svolte in aula oltre 20.000 ore di educazione stradale ed alla civile convivenza.

Sul tema del controllo del territorio si registra la presenza e gestione di oltre 4.000 videocamere.

A tale percorso di crescita non ha tuttavia fatto seguito l'adeguamento normativo nazionale richiesto ormai da decenni, tale da consegnare a questa polizia strumenti e garanzie tali da agevolare il lavoro quotidiano.

La crisi economica dell'ultimo decennio ha portato ad un progressivo calo delle risorse a disposizione degli Enti locali per erogare i servizi e sviluppare le proprie politiche, a questo si aggiunge il blocco delle assunzioni e la riforma pensionistica che ha portato ad un estremo rallentamento del turn over

con un progressivo invecchiamento dei comandi. Le politiche regionali di sostegno al sistema di sicurezza hanno alleviato questi problemi garantendo una soltanto lieve diminuzione degli organici (nel 2010 gli addetti di polizia locale erano 4.195 oggi sono 3.979), anche se normalmente al di sotto degli standard definiti; l'impegno regionale ha inoltre consentito alle polizie locali il raggiungimento di dotazioni tecniche e strumentali nonché di livelli di professionalizzazione tramite la formazione, sufficienti rispetto alle necessità.

Discorso a parte merita la polizia provinciale, che, a seguito del processo di abolizione delle Province non completatosi, ha visto da un lato la riduzione a livelli di puro sostentamento delle risorse economiche generali e, dall'altro, un depauperamento degli organici passati da circa 200 addetti del 2010 agli attuali 148.

- **le motivazioni dell'intervento**

Intervenire per riformare la L.R. 24 non è quindi dovuto alla necessità di mettere mano ad una norma sbagliata o inefficace; il percorso di ampia consultazione che ha accompagnato i primi due anni della legislatura attuale, per la raccolta di suggerimenti ed opinioni intorno a questo tema, ha infatti consolidato la convinzione della Regione rispetto all'utilità della L.R. e all'importanza che la sua ossatura e i suoi tratti essenziali non venissero snaturati in un intervento per altre ragioni indispensabile. Ciò di cui ha bisogno infatti la L.R. 24 è una modernizzazione, un adeguamento ad un contesto che per ragioni socioculturali, ma anche per le profonde mutazioni che in questi anni hanno investito, di fatto, il lavoro delle polizie locali, non è più certo quello del 2003.

L'intervento qui proposto non è però neppure mero restyling normativo: come la Regione Emilia-Romagna ha avviato pionieristicamente una stagione di importante crescita del ruolo e delle competenze della polizia locale nel 2003, anche oggi il suo obiettivo è guardare al futuro, attraverso un'azione legislativa finalizzata a disegnare la polizia locale dei prossimi 20 anni. La polizia locale che vogliamo, costruita raccogliendo le migliori esperienze, la tradizione e la vocazione che il modello emiliano romagnolo ha affermato in questi anni e insieme le innovazioni più significative.

È giunto il momento per scrivere in un testo di legge quella che è la vocazione della polizia locale, la sua visione, la sua missione, nel rispetto dei confini della normativa statale e, va detto, nella vacanza di una definizione piena dei suoi compiti e delle sue funzioni, che la normativa statale non arriva ancora a compiere.

- **gli obiettivi generali e specifici dell'intervento**

Tre le direttrici che ispirano la riforma:

1. Il miglioramento del coordinamento regionale
2. La definizione di un nuovo modello di polizia locale emiliano romagnolo
3. Gli strumenti per un servizio più efficace ed efficiente

1- Il ruolo di coordinamento svolto dalla Regione in questi anni ha rappresentato un punto di riferimento (e di forza) per l'intero sistema, garantendo quella visione complessiva e di prospettiva che nessun altro ente avrebbe potuto cogliere in tale misura. Ha permesso la sperimentazione e la diffusione di *best practice*, la condivisione di *know how* e favorito la creazione di strutture di polizia locale intercomunali più solide ed efficienti rispetto a quanto si potesse ambire in un sistema parcellizzato e chiuso. Occorre rilanciare e rafforzare questo ruolo così da favorire la crescita omogenea e complessiva del sistema regionale di polizia locale in un'ottica di aggregazione a livello di ambiti ottimali delle strutture comunali, condivisione, scambio e reciproco supporto a livello di Unioni e città capoluogo di provincia.

2- I servizi di polizia locale oggi svolgono i propri compiti con competenza e consapevolezza nei territori e non applicando acriticamente modelli teorici che possono male adattarsi ai contesti e ai bisogni delle nostre comunità locali. Il punto fermo è l'idea di prima polizia, di primo contatto tra cittadini e istituzioni che le polizie locali della nostra regione riconoscono esse stesse come cuore della propria attività. È necessario oggi proseguire su questa strada, avviando un percorso che vada da un'idea astratta di prossimità (già presente nel testo della LR 24/2003, ma che, se non definita in concreto lascia spazio ad interpretazioni nei fatti anche molto limitate, quasi intendendola come mera distribuzione logistica degli uomini sul territorio) ad una più puntuale definizione di polizia di comunità, sempre interpretata "all'emiliano-romagnola".

Il passaggio da polizia di prossimità a polizia di comunità, dall'idea di forza a quella di servizio di polizia non sarà nel testo di legge rappresentato da una mera, per quanto indispensabile, notazione di principio, ma la norma stessa definisce i confini di tale visione, in termini, il più possibile, operativi e basati sull'esperienza concreta: valorizzare il volontariato di ausilio alle attività di polizia locale, lavorare in partnership con le comunità locali, entrare in contatto e sinergia con i gruppi spontanei di cittadini che si attivano intorno al fine comune del benessere dei propri quartieri, utilizzare collaborazioni mirate e strutturate con particolari settori della società civile e produttiva, orientare la propria funzione e i propri servizi adattandoli ai diversi target di interesse, dare maggiore centralità al tema della comunicazione.

3- Se le funzioni e il ruolo della polizia locale oggi sono nei fatti in concreto molto diversi da quella che è l'immagine tradizionale del vigile impegnato prevalentemente in attività di sanzione e di regolazione del traffico, anche le dotazioni e gli strumenti ad uso delle polizie locali devono essere idonee per la gestione di tutti quegli elementi che rendono complessa la regolamentazione della civile convivenza nello spazio pubblico urbano e non urbano. Per questo è opportuno definire in legge regionale alcuni aspetti ormai diventati realtà nel lavoro quotidiano delle polizie locali del nostro territorio e regolamentare più nel dettaglio l'utilizzo di alcuni strumenti di indispensabile supporto operativo, sempre nell'alveo di quell'idea di polizia locale fortemente incardinata nella comunità di riferimento, orientata al problema e vocata al lavoro di rete: definire e rilanciare l'utilizzo del volontariato e della figura del "Referente per la sicurezza", regolamentare l'utilizzo di strumenti di autotutela che non siano né armi né offensivi per l'incolumità delle persone, promuovere a livello regionale la possibilità di stipulare accordi interistituzionali per regolamentare e diffondere le esperienze di eccellenza.

- **i destinatari dei principali effetti dell'intervento**

L'intervento normativo mira a rilanciare e rafforzare il sistema integrato di sicurezza a cui partecipano vari attori istituzionali e non solo.

I principali destinatari sono gli Enti locali con particolare riferimento ai loro servizi di polizia locale. Tuttavia non mancano implicazioni che coinvolgono la Regione Emilia-Romagna con un impegno in termini di coordinamento e supporto ai servizi comunali tramite le proprie strutture tecniche.

Infine la definizione di ruoli di compartecipazione al sistema di sicurezza locale intersecano associazioni di volontariato, istituti di vigilanza privata, gruppi di cittadini organizzati.

Parte B: PRINCIPALI FONTI INFORMATIVE UTILIZZATE

Le fonti informative sono di varia natura:

- normativa nazionale e regionale in tema di sicurezza urbana, pubblica sicurezza ed ordine pubblico;
- normativa nazionale e regionale in tema di Enti locali e riordino territoriale;

- normativa nazionale in tema di accesso alle figure professionali pubbliche;
- dati annuali sulle attività svolte dalle strutture di polizia locale;
- progetti sviluppati dai comandi di polizia locale anche in partenariato con la Regione Emilia-Romagna;
- informazioni esperienziali rappresentate dagli *stakeholder* e dal servizio regionale competente fatte sia in Italia che all'estero.

Parte C: VALUTAZIONE DELLE OPZIONI

OPZIONI OBIETTIVI DELL'INTERVENTO	OPZIONE 0 Status quo	OPZIONE ALTERNATIVA Interventi amministrativi	OPZIONE PRESCELTA Progetto di legge
Definizione del modello di polizia locale	Non realizzabile	Si possono dare definizioni dottrinali e teoriche	Definisce un modello a cui tendere in modo chiaro e senza personalizzazioni estemporanee da parte degli attuatori
Introduzione delle attività di Street Tutor da parte dei Addetti ai servizi di controllo	Non realizzabile	Non realizzabile	Indispensabile previsione normativa
Introduzione standard qualitativi per il riconoscimento dello status di "Corpo"	Non realizzabile	Non realizzabile	Indispensabile previsione normativa
Finanziamenti ai servizi di polizia locale delle Unioni di comuni	Non realizzabile	Non realizzabile	Indispensabile previsione normativa
Fondo per gli oneri di difesa nei procedimenti penali a carico degli operatori di polizia locale	Non realizzabile	Non realizzabile	Indispensabile previsione normativa
Concorso unico regionale per l'accesso alla polizia locale	Non realizzabile	Non realizzabile	Indispensabile previsione normativa
Elenco dei comandanti e dei Responsabili di Servizio e degli aspiranti al ruolo di comandante	Non realizzabile	Non realizzabile	Indispensabile previsione normativa
Mappatura ed Archivio regionale delle competenze di polizia locale per favorire le collaborazioni	Non realizzabile	Realizzabile sotto forma di raccomandazione ma di scarso effetto pratico	Soluzione che dà valore alle competenze, professionalità e strumentazioni
Collaborazione tra strutture di polizia locale	Iniziative spontanee	Realizzabili singoli progetti con	Indispensabile per rendere le

		collaborazione episodiche tra strutture di polizia locale	collaborazioni strutturali e trasversali tra i vari corpi e servizi di polizia locale della regione occorre un intervento normativo che ne agevoli e stimoli la realizzazione.
Interventi in caso di calamità e gravi emergenze	Interventi parziali solo in caso di calamità	Non realizzabile	Indispensabile previsione normativa che semplifichi il sistema previsto nella normativa nazionale che di fatto rende impraticabile tale attività
Accordi per l'interscambio operativo con le istituzioni statali	Oggi praticate collaborazioni episodiche e legate ad iniziative personali che si interrompono quando cambiano i responsabili delle reciproche istituzioni	Non realizzabile	Indispensabile previsione normativa
Collaborazione con soggetti privati	Iniziative spontanee e non strutturate	Realizzabili singoli progetti con di collaborazione	Indispensabile per rendere le collaborazioni strutturali e standardizzate nei vari territori
Regolamentazione della dotazione di strumenti di autotutela	Iniziative disomogenee e legate alle contingenze ed all'emotività del momento	Non realizzabile	Intervento che rende omogenee le possibili dotazioni dei vari comandi e ne regola l'impiego

- **descrizione dell'opzione zero (è l'opzione di non intervento, ossia il mantenimento della regolazione vigente)**

L'opzione 0 non prevede alcun intervento. Ad oggi il sistema, seppur garantendo alti livelli di efficienza del sistema integrato di polizia locale, risulta accusare i segni lasciati dal profondo cambiamento socioculturale delle nostre comunità, avvenuto nel decennio successivo all'adozione della L.R. 24/2003, nonché la contrazione delle risorse economiche ed umane a disposizione degli Enti locali.

Una rilevante discrasia tra quanto effettivamente svolto quotidianamente dalle polizie locali e tra quanto contemplato e messo a disposizione dal complesso normativo nazionale aggrava una situazione che sta via via complicando.

Attualmente la L.R. 24/2003 non individua un modello definito di polizia locale a cui i comandi debbono tendere ed a cui ispirarsi. Solamente all'art. 3 comma 2 si indica brevemente *“lo sviluppo di moduli organizzativi dell'attività di polizia fondati sul principio di prossimità anche mediante figure di operatori di quartiere ed il coinvolgimento dei cittadini”* ed all'art. 16 comma 4 che *“Sono privilegiati moduli organizzativi fondati sui principi di prossimità e adeguatezza.”*, senza tuttavia mai definire cosa si intenda effettivamente per polizia di prossimità. Questa assenza di definizioni fa sì che venga indirettamente richiamata una definizione dottrinale del concetto, peraltro non sempre semplice da tradurre in concreto ed univoca nella sua bibliografia. A questo si aggiunga che il sistema delle polizie locali nei suoi vari livelli e rappresentanze richiede allo stato da anni di fare chiarezza sul loro ruolo e compiti. Questa situazione porta a non avere una univoca visione del modello di polizia locale ispirata alla polizia di prossimità attuata, fino all'estremo di declinare tali concetti in semplici dislocazioni logistiche degli operatori sul territorio.

La L.R. 24/2003 all'art. 9 contempla la figura del “Referente per la Sicurezza”, prima forma in Italia di riconoscimento e regolamentazione dei cosiddetti “Buttafuori” o più nobilmente “Security” che operano nei locali per garantirvi livelli accettabili di sicurezza. Tale figura prevista nella normativa regionale prevedeva l'impiego di questo personale, specificamente formato, sia all'interno dei locali che nelle aree adiacenti sulla base della regolamentazione attuativa dei singoli comuni. Successivamente lo Stato, ispirandosi alla nostra previsione, con L. 94/2009 e del successivo D.M. 6 ottobre 2009 del Ministero dell'Interno, definiva a livello nazionale tale funzione, andandosi a sovrapporre alla normativa regionale. Tuttavia tale intervento statale ha individuato come luogo di svolgimento della funzione solo l'interno dei locali. La conseguenza principale è stata quella di produrre un effetto di scaricamento nell'area pubblica dei problemi che insorgono all'interno dei luoghi del divertimento e di lasciare non presidiate le zone adiacenti agli stessi, zone dove anche solo per la presenza di molte persone, si creano fenomeni di disordine urbano, inciviltà o semplice confusione che producono frizioni e problemi con la restante parte della città che insiste attorno alla cosiddetta “movida”.

Oggi il riconoscimento dello status di “Corpo” è correlato al raggiungimento di standard quantitativi (numero operatori di polizia, ore di erogazione del servizio, ecc.) e permette l'accesso ai contributi. Il sistema è maturo per affiancare a questi standard quantitativi anche livelli qualitativi in modo da trovare un giusto compromesso tra le due tipologie e permettere un ulteriore salto qualitativo dei servizi erogati.

L'accesso ai contributi solo per le strutture che hanno raggiunto lo status di “Corpo” penalizza le realtà che si stanno avviando sul percorso di gestione associata a livello di ambito ottimale tramite le Unioni di Comuni in aderenza anche con la LR 21/2012, che quindi non trovano quegli aiuti indispensabili per fare il salto qualitativo richiesto.

Le prove selettive per l'accesso al ruolo sono svolte a livello locale creando notevoli difficoltà organizzative e costi rilevanti per i singoli enti che le svolgono. Rileviamo come spesso gli stessi candidati partecipino a varie selezioni creando graduatorie poco attendibili e notevole mobilità di questo personale. Solo successivamente all'immissione in ruolo dei nuovi agenti viene svolto un percorso formativo di preparazione al ruolo che implica l'assenza dell'operatore dal luogo di lavoro per alcuni mesi; alcuni sporadici comandi non fanno svolgere tale formazione iniziale facendo sì che i nuovi addetti debbano apprendere le nozioni e le tecniche di lavoro in autonomia e direttamente svolgendolo.

I comandanti ed i responsabili di servizio non hanno una evidenza delle proprie competenze e

curricula professionali e normalmente non svolgono specifici corsi di preparazione al ruolo. Gli aspiranti al ruolo di comandante non svolgono specifici corsi propedeutici all'attribuzione di tali incarichi.

Sul territorio nascono e si sviluppano esperienze significative che tuttavia difficilmente possono essere messe a sistema e divenire standard diffuso. Le professionalità importanti e le strumentazioni che i vari comandi sviluppano ed acquisiscono sono sempre più onerose e difficili da raggiungere, una volta acquisiti normalmente restano ad esclusiva disposizione di quel comando.

Con la L.R. 8/2013, a seguito dell'esperienza maturata in occasione del terremoto Emilia del 2012, è stata introdotta nella L.R. 24/2003 all'art. 14 comma 3 bis la possibilità di inviare personale in supporto nelle aree colpite da calamità nell'immediatezza dell'evento sotto il coordinamento regionale, attraverso iter burocratici semplificati rispetto a quanto previsto dalla L. 65/1986. Tale meccanismo si è dimostrato snello, efficace ed estremamente efficiente. Ha dato ottimi risultati ed ottenuto ottimi riscontri in occasione del terremoto che ha colpito il Centro Italia nell'agosto del 2016. Tale meccanismo non può essere sfruttato in occasione di emergenze locali: in tali occasioni il sistema attuale impedisce ai comandi, nell'immediatezza del fatto, di potersi dare reciproco aiuto, salvo iter burocratici complessi che rendono i supporti tardivi e non praticati.

Le collaborazioni tra i vari comandi, tra comandi ed istituzioni statali e tra comandi e soggetti privati avvengono e si sviluppano in modo disomogeneo ed episodico; lo stesso dicasi per le dotazioni strumentali e di autotutela rivolte agli operatori di polizia.

- **opzioni alternative di intervento – Interventi amministrativi**

Altre forme di interventi, con strumenti amministrativi, per molte delle problematiche più rilevanti affrontate non risulta praticabile. La situazione sopra rappresentata necessita di previsioni normative specifiche che possano individuare nuovi strumenti idonei a portare al miglioramento dello svolgimento dei servizi di polizia locale e quindi ad un innalzamento del livello di sicurezza delle nostre città.

Vi sono problematiche che con strumenti amministrativi potrebbero trovare parziali e locali aiuti o soluzioni. Ad esempio:

- con riferimento al modello concreto di polizia locale si potrebbero adottare raccomandazioni tecniche con atti di Giunta, in cui andare a declinare cosa si intende in concreto per polizia di prossimità. Questa soluzione rappresenterebbe un chiarimento rispetto all'organizzazione dei comandi, senza però riuscire ad incidere sul modo di fare polizia e sulla *mission* specifica che rimarrebbe ancora una volta inespressa e lasciata alla libera interpretazione del momento, riflettendo una situazione variegata sul territorio;
- la collaborazione tra i comandi e le sinergie con strutture statali e soggetti privati potrebbero essere favorite da singoli accordi locali, che però non riuscirebbero a dare una risposta uniforme e complessiva, ma locale ed episodica.

- **criteri di valutazione delle opzioni e risultati della valutazione**

I problemi che vogliono complessivamente essere affrontati hanno un rilevante impatto sull'omogeneità e qualità dei servizi di polizia locale erogati su tutto il territorio. Le analisi svolte sulla base delle informazioni acquisite ed il confronto con gli stakeholder coinvolti fanno ritenere che un intervento normativo sia la via migliore, e per molte problematiche unica, per riuscire a superare le difficoltà riscontrate e delineare un sistema integrato di sicurezza che possa trovare nuove energie per riuscire a dare risposte più alte ed adeguate alla realtà socioculturale oggi esistente.

Il non intervenire ed attendere che i primi segnali di difficoltà si sviluppino con la diminuzione dei livelli di qualità dei servizi di polizia locale erogati oppure provare a dare risposte parziali e locali con strumenti amministrativi non risultano essere le soluzioni preferibili anche se comportano un impegno normativo, amministrativo ed organizzativo minore.

Tale maggiore impegno regionale va di pari passo con un'efficienza della pubblica amministrazione dei nostri territori, spesso è riconosciuta come esempio nazionale, che non solo deve essere garantita nel tempo, ma dove è possibile, migliorata in prospettiva.

- **opzione preferita: motivazione della scelta**

La via di un intervento normativo di aggiornamento della L.R. 24/2003 è il risultato di un percorso di approfondimento avviato con l'insediamento dell'attuale amministrazione ed il confronto continuo con gli stakeholder coinvolti. Non una nuova legge, ma l'aggiornamento di una normativa di settore che per molti suoi aspetti è ancora oggi attuale se non moderna ed un punto di riferimento nazionale. L'area che necessita di maggiori adeguamenti è il titolo dedicato alla polizia locale, dove, partendo dai principi enunciati, che restano punti di riferimento, occorre modernizzarne lo sviluppo ed individuare ulteriori strumenti attuativi per rendere la norma più aderente alla realtà socioculturale attuale, così da migliorare e standardizzare ulteriormente i servizi di polizia locale erogati dagli Enti locali.

Sui singoli punti più rilevanti è utile fare le considerazioni che seguono.

La carenza di un impianto normativo nazionale chiaro che identifica ruoli e compiti affidati alla polizia locale, porta ad individuare competenze e qualifiche giuridiche che implicano l'intervento in una moltitudine di aree, in concorrenza con le altre polizie statali e con le varie istituzioni deputate ai controlli e verifiche. Questa poliedricità è accompagnata da una lacunosa disponibilità di strumenti e risorse. La necessità di definire un modello di polizia locale di riferimento a cui ispirarsi e tendere è una necessità a cui fino ad oggi nessuna normativa nazionale e regionale ha dato risposta. La scelta di definire puntualmente il modello di polizia di comunità emiliano-romagnola punta a dare identità e modalità di lavoro chiare ed omogenee su tutto il territorio regionale. L'individuazione del modello non si basa solo su elaborazioni teoriche, ma la norma stessa definisce i confini di tale previsione, in termini, il più possibile, operativi e basati sull'esperienza concreta maturata dalle nostre strutture locali.

La positiva esperienza dell'introduzione del "Referente della Sicurezza" operato dalla L.R. 24/2003 con l'avocazione a livello nazionale dei principi lì espressi, ha evidenziato come occorra trovare risposte analoghe per contribuire a ridurre l'impatto che la cosiddetta *movida* causa nelle nostre città. Il presidio anche delle zone esterne ai luoghi del divertimento con il coinvolgimento anche dei locali che inducono tale fenomeno è la strada individuata per trovare quelle sinergie tra organi istituzionali e soggetti privati per contenere i fenomeni che altrimenti portano a degrado e inciviltà diffusa e che non raramente sfociano in problemi di ordine e sicurezza pubblica. Problemi che saranno così affrontati anche in termini di prevenzione e presidio anziché solo di repressione di polizia e divieti tramite ordinanze.

Nel 2003 la L.R. 24/2003 ha introdotto standard quantitativi, in particolare numero di operatori ed orari di servizio, che hanno permesso al sistema di polizia locale di avere un processo di crescita ed omogeneizzazione importante. Tale scenario ha portato ad avere sul territorio 123 strutture di polizia locale che erogano il servizio ai 334 comuni emiliano-romagnoli contro le 261 del 2003, con erogazione del servizio normalmente su almeno due turni giornalieri (mattina e pomeriggio) ma sempre più spesso su tre (anche la sera-notte). Oggi vi sono le condizioni per introdurre anche standard qualitativi che tendano a creare sinergie con le altre strutture di polizia locale, trovino

forme di collaborazione con il sistema della cittadinanza attiva ed il volontariato, svolgano determinati servizi particolarmente utili alla comunità, ecc. e che, miscelati con quelli quantitativi, permettano di trovare un equilibrio tra i due, tale da migliorare ulteriormente i servizi erogati creando efficientamento e crescita qualitativa dei livelli di sicurezza reale e percepita oggi garantiti.

Con la riforma proposta, il sistema delle incentivazioni economiche regionali, che favorisce l'attuazione delle migliori politiche di sicurezza, mira a dare aiuto anche alle Unioni di comuni anche quando non sono ancora state in grado di costituire corpi di polizia locale conformi ai parametri regionali. Oggi il limite dei finanziamenti ai soli corpi di polizia locale conformi, sollecita la creazione di strutture coincidenti con gli ambiti ottimali ma non riesce a fornire quell'aiuto indispensabile per far fare quel salto qualitativo richiesto, finanziando invece solo coloro i quali hanno già compiuto questo passo ed aiutandoli nel compierne di ulteriori, rischiando così di creare un gap ancora maggiore tra gli uni e gli altri. Pertanto oggi, nelle nuove realtà aggregate, il processo si ferma alla creazione della struttura intercomunale, non essendo gli Enti locali, normalmente, in grado di farsi completo carico del peso della qualificazione dei servizi di polizia. La contribuzione a progetti qualitativamente adeguati prodotti da Unioni che non hanno ancora costituito corpi conformi agli standard regionali, fungerà da stimolo e facilitazione alla crescita.

La previsione di uno specifico fondo dedicato alla copertura degli oneri di difesa nei procedimenti penali a carico degli operatori di polizia locale mira a sostenere i comuni nell'attivazione di specifiche polizze assicurative contemplate dal CCNL. Tali sostegni dovranno essere restituiti entro 5 anni dall'erogazione.

Probabilmente il tema più rilevante della riforma è la previsione di concorsi unici regionali per l'accesso alle figure professionali della polizia locale. Nello scenario futuro avremo nuovi operatori che sono impegnati in un corso concorso che permetterà agli Enti locali di potere disporre di personale selezionato e preparato omogeneamente su tutto il territorio regionale ed operativamente già formato fin dal primo giorno di lavoro. La previsione di concorsi unici regionali, se da un lato prevede un maggiore impegno da parte della Regione che dovrà organizzare la selezione e la formazione, dall'altro vede un significativo alleggerimento economico ed organizzativo a carico di ciascun Ente locale. Spesso i concorsisti partecipano ai vari concorsi banditi facendo sì che le graduatorie finali vedano le medesime persone elencate. Non trascurabile il fatto che oggi, una volta assunti gli operatori che quindi vedono attribuite tutte le qualifiche giuridiche per potere operare, questi non sono formati per svolgere quel ruolo, facendo sì che di fatto possano essere pienamente operativi solo alcuni mesi dopo la loro effettiva assunzione. È un intervento che mira a razionalizzare i costi delle procedure, sull'esempio delle centrali d'acquisto, ma anche ad innalzare il livello di professionalizzazione degli operatori fin dalla loro immissione in ruolo. Un percorso così articolato garantirà l'accesso a personale più consapevole del ruolo e delle competenze che sarà chiamato a svolgere e conseguentemente maggiormente motivato all'intraprendere una professione pubblica dalle spiccate particolarità.

La previsione di un elenco di comandanti e responsabili di servizio vuole dare evidenza delle competenze acquisite da coloro i quali svolgono questo delicato ruolo e dall'altro prevedere percorsi formativi specifici tali da qualificare ed omogeneizzare ulteriormente le competenze e il livello professionale della categoria.

Analogamente viene prevista la possibilità di organizzare specifici corsi di preparazione allo svolgimento del ruolo di Comandante con la predisposizione di un elenco di coloro i quali li hanno superati.

La creazione della Mappatura ed Archivio Regionale delle Competenze di Polizia Locale dei comandi

darà evidenza delle specificità, competenze e strumentazioni che ogni comando ha sviluppato. Tale archivio dovrà valorizzare le eccellenze di ogni comando semplificandone la diffusione della conoscenza così da agevolare il reciproco supporto ed interscambio. In un'ottica di collaborazione sinergica tra i comandi, non sarà più indispensabile sviluppare, in ognuno di essi, tutte le specializzazioni di nicchia che possono essere richieste o doversi dotare di tutti quegli strumenti che possono essere utilizzati soprattutto in modo episodico. In tal modo le professionalità e le strumentazioni specialistiche potranno avere una maggiore completezza potendo contare su un migliore ammortamento dei costi sostenuti.

Sulla base dell'esperienza maturata durante il terremoto Emilia 2012 con la L.R. 8/2013, modificativa della L.R. 24/2003, è stata introdotta la possibilità di inviare personale di polizia locale nelle aree colpite da calamità attraverso il coordinamento del servizio regionale competente con iter burocratici semplificati rispetto a quanto contemplato dalla L. 65/1986. Questo sistema, messo alla prova in occasione del terremoto centro Italia dell'agosto 2016, ha dimostrato di riuscire a dare risposte immediate, creando semplificazione ed efficienza rispetto al passato. I territori colpiti segnalavano agli uffici regionali le esigenze, questi raccoglievano le disponibilità dei vari comandi della regione che poi inviavano sul posto i propri contingenti in base al calendario definito.

L'intervento vuole mutuare questa esperienza e traslarla sulle situazioni di emergenza dove un singolo comando ha difficoltà a dare risposte adeguate nell'immediato. Oggi pensare all'aiuto da parte di comandi limitrofi anche se disponibili è impensabile in quanto per attivare tali aiuti occorre prevedere un percorso burocratico che li metterebbe a disposizione solo alcuni giorni dopo la necessità. Con la modifica di legge si creerebbe un canale rapido ma con tutele istituzionali per consentire a comandi limitrofi di aiutarsi in occasioni eccezionali immediatamente.

I nuovi articoli dedicati alle collaborazioni tra comandi, tra comandi ed istituzioni dello stato e tra comandi e soggetti privati permetteranno di mettere a sistema le *best practice* rappresentate dalle esperienze locali ed incanalare in un contesto formale attività utili che a volte si basano su prassi o su iniziative di singoli e pertanto la loro continuità dipende dalle condizioni contingenti.

Infine si definisce in norma il concetto di strumento di autotutela inteso come intende l'insieme di nozioni, competenze e dispositivi che consentono all'operatore di migliorare le condizioni di sicurezza personale rispetto ai rischi specifici correlati alle attività svolte. Con l'intento di diminuire l'esposizione ai rischi correlati al ruolo e di conseguenza degli infortuni si prevede l'utilità di sviluppare una consapevolezza e valutazione del rischio attraverso formazione specifica ma anche l'utilizzo di dispositivi ed attrezzature specifiche, nonché il ricorso a sostegno psicologico qualora gli addetti si trovino in condizioni di esposizione ad eventi traumatizzanti.

La possibilità di utilizzo di questo insieme di elementi permetterà di uniformare le dotazioni degli operatori ed evitare fughe in avanti in taluni territori, ed anacronistiche inadeguatezze di altri.

Parte D: ANALISI PREVENTIVA DELL'OPZIONE SCELTA

<p style="text-align: right;">OPZIONI</p> <p>IMPATTI DELLE OPZIONI</p>	<p>OPZIONE 0 Status quo</p>	<p>OPZIONE ALTERNATIVA Interventi amministrativi</p>	<p>OPZIONE PRESCELTA Progetto di legge</p>
<p>Impatto amministrativo (eventuale introduzione di nuovi strumenti di programmazione, di pianificazione, di semplificazione ecc.)</p>	<p>Nessun impatto.</p>	<p>Lieve impatto correlato a singole iniziative in grado di dare risposte parziali agli obiettivi principali individuati</p>	<p>Alleggerimento dell'attuale sistema amministrativo a carico degli Enti locali, utilizzato per realizzare parzialmente alcuni degli obiettivi posti con particolare riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - concorso unico regionale; - mappatura ed archivio regionale delle competenze di polizia locale; - interventi in caso di calamità e gravi emergenze; - collaborazione tra strutture di polizia locale; <p>A carico della Regione, accentramento di alcune funzioni con presa in carico di procedure amministrative che comunque comportano efficientamento e razionalizzazione delle risorse del sistema nel suo complesso con particolare riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - organizzazione e realizzazione del concorso unico regionale; - mappatura ed archivio regionale delle competenze di polizia locale; - accordi per l'interscambio operativo con le istituzioni statali; - tenuta dell'elenco dei comandanti e responsabili di servizio; - delibere di Giunta regionale attuative delle modifiche di legge.
<p>Impatto organizzativo sulla Regione Emilia-Romagna e su altri enti pubblici (eventuale creazione di nuove</p>	<p>Nessun impatto.</p>	<p>Nessun impatto.</p>	<p>Nessun impatto.</p>

strutture, organismi, organi eccetera) e valutazione della sostenibilità organizzativa regionale			
Oneri informativi ed amministrativi, introdotti o eliminati, a carico dei destinatari	Nessun impatto.	Nessun impatto.	In linea di massima si tratta di interventi che semplificano l'erogazione dei servizi di polizia locale, introducendo nuovi strumenti ed in alcuni casi rendendoli più fruibili tramite alleggerimento di iter burocratici.
Eventuali oneri riflessi su altri enti pubblici	Nessun impatto.	Nessun impatto.	Nessun impatto.

Gli aspetti analizzati concernono:

a) l'impatto amministrativo (eventuale introduzione di nuovi strumenti di programmazione, di pianificazione, di semplificazione ecc.)

La riforma introduce una serie di semplificazioni per gli Enti locali rispetto a procedure amministrative di reciproco supporto, come ad esempio l'introduzione di modalità semplificate per interventi in caso di gravi emergenze, la previsione di un archivio regionale per la mappatura delle competenze e strumentazioni a disposizione dei vari comandi, la possibilità di stipulare accordi con istituzioni statali per l'interscambio operativo, la possibilità di non svolgere più concorsi per individuare nuovo personale da assumere.

Tuttavia a carico della Regione sono individuate una serie di incombenze amministrative nuove che ne determinano un aumento di attività pur in un'ottica di maggiore economicità generale oltre che di contestuale miglioramento del coordinamento del sistema.

Tra le incombenze amministrative si prevede:

- l'organizzazione di corsi-concorsi regionali per la creazione di graduatorie di idoneità a svolgere il ruolo di operatore di polizia locale a cui gli Enti locali potranno attingere;
- la creazione di una mappatura ed un archivio regionale delle competenze di polizia locale;
- accordi con le istituzioni statali per l'interscambio operativo;
- tenuta dell'elenco dei comandanti e dei responsabili di servizio;
- l'approvazione di varie delibere di Giunta regionale attuative delle modifiche di legge apportate (ad oggi se ne stimano una decina).

b) l'impatto organizzativo sulla Regione Emilia-Romagna e su altri enti pubblici (eventuale creazione di nuove strutture, organismi, organi eccetera) e valutazione della sostenibilità organizzativa regionale

A livello organizzativo non si prevedono impatti a carico della Regione.

c) valutazione degli oneri informativi ed amministrativi, introdotti od eliminati, a carico di cittadini, professionisti ed imprese

L'intervento normativo semplifica l'erogazione dei servizi di polizia locale, introducendo nuovi strumenti ed in alcuni casi rendendoli più fruibili tramite alleggerimento di iter burocratici.

d) valutazione della rilevanza dell'intervento per le MPMI: NO

- Se la risposta è SI': oltre alla presente scheda di AIR va compilato anche il test MPMI
- Se la risposta è NO: si prosegue con la compilazione della presente scheda AIR

e) valutazione di eventuali oneri riflessi su altri enti pubblici

Anche su questo tema non si rilevano impatti.

Parte E: RAPPORTO SULLE CONSULTAZIONI

Già pochi mesi dopo l'insediamento della nuova legislatura, nel corso del mese di giugno 2015 si sono avviati primi contatti con gli stakeholder di riferimento, con uno specifico incontro, alla presenza del Sottosegretario alla Presidenza della Giunta, con tutti i comandanti dei corpi di polizia locale della regione, in cui si raccoglievano le principali esigenze da loro evidenziate e ci si rendeva disponibili alla possibile riforma della L.R. 24/2003, azione indicata anche nel programma di mandato di questa amministrazione.

Nel mese di settembre 2015 veniva svolta una serie di seminari e dibattiti inerenti il tema della riforma della legge regionale in materia di polizia locale, in occasione del convegno nazionale della polizia locale svoltosi a Riccione dal 24 al 26.

Successivamente venivano individuati i seguenti stakeholder:

- C.T.P.L. (Comitato Tecnico di polizia Locale di cui all'art. 13 della L.R. 24/2003);
- le OO.SS. maggiormente rappresentative della categoria (CGIL, CISL, UIL, SULPL);
- ANCI;
- i comandanti ed i responsabili di tutti i servizi di polizia locale.

- 1- Nel corso del 2016 sono stati organizzati incontri specifici con ogni stakeholder per raccogliere le proposte di modifica della L.R. 24/2003 ed evidenziare i punti di intervento e le problematiche più rilevanti.
- 2- Nei mesi di gennaio e febbraio 2017 si sono svolti incontri con ogni stakeholder di presentazione delle linee guida e delle aree di intervento che sono state evidenziate nella fase precedente e che si riteneva di adottare;
- 3- Alla fine del mese di marzo 2017 si è proceduto alla presentazione della prima bozza di articolato elaborato ai seguenti stakeholders: CTPL, OO.SS. ed ANCI;
- 4- Nel mese di settembre 2017 si è proceduto ad una revisione della bozza di articolato, rielaborata sulla base delle osservazioni pervenute nelle fasi precedenti e successivamente viene acquisito il parere della C.A.L.
- 5- Nei mesi di febbraio e marzo 2018 si è proceduto all'analisi definitiva del testo ed alla condivisione delle scelte finali con gli stakeholder.

Parte F: STRUMENTO DI CONTROLLO E MONITORAGGIO DEGLI EFFETTI DELL'INTERVENTO.

La norma non prevede l'introduzione della clausola valutativa.

Tuttavia vi sono degli obiettivi facilmente individuabili come livelli di realizzazione di quanto previsto ed in particolare il completamento della creazione dei 54 corpi di polizia locale coincidenti con gli ambiti ottimali e le città capoluogo previsti dalla L.R. 21/2012 ed il rispetto degli standard quantitativi e qualitativi di detti corpi.