

Dati informativi concernenti la legge regionale 21 marzo 2024, n. 7

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Note agli articoli
- 4 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore Cristiano Corazzari, ha adottato il disegno di legge con deliberazione 10 ottobre 2023, n. 28/ddl;
- Il disegno di legge è stato presentato al Consiglio regionale in data 16 ottobre 2023, dove ha acquisito il n. 236 del registro dei progetti di legge;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 7 febbraio 2024;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Stefano Giacomini, e su relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatrice la consigliera Cristina Guarda, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 12 marzo 2024, n. 7.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Stefano Giacomini, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

l'articolo 3 della legge regionale 7 maggio 2002, n. 9, recante interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza, disciplina i contributi erogati dalla Regione a favore degli enti locali, promuovendo in particolare quelle iniziative e quei progetti volti ad attuare un sistema integrato di sicurezza urbana e territoriale, nonché l'ordinata convivenza della comunità veneta, privilegiando le azioni di prevenzione.

In particolare, la Regione concorre al finanziamento di progetti integrati presentati dagli enti locali in forma singola o associata, volti ad elevare gli standard di sicurezza, ad effettuare azioni preventive sul territorio, a risanare aree ad alto tasso di criminalità e a sviluppare azioni preventive a carattere sociale; tali progetti sono prioritariamente riferiti a:

- a) la realizzazione di forme e sistemi coordinati ed integrati di vigilanza e sicurezza locale e di quartiere;
- b) l'adeguamento tecnologico, tecnico strumentale, organizzativo e logistico delle polizie locali;
- c) le iniziative di prevenzione e di sostegno rivolte alla tutela delle fasce della popolazione più deboli ed esposte ai fenomeni di criminalità o di rischio dell'incolumità personale;
- d) gli interventi contro l'usura, i reati contro il patrimonio ed iniziative per il controllo del territorio dalla diffusione dei reati connessi all'uso delle droghe e all'alcolismo, contro la diffusione delle droghe e dell'alcolismo e a favore della sicurezza stradale;
- e) la dotazione di sistemi tecnologicamente avanzati di controllo visivo e telesorveglianza, sistemi per la richiesta rapida di soccorso, servizi informatici per la sicurezza;
- f) le iniziative finalizzate al controllo, risanamento e riqualificazione delle zone a rischio all'interno delle quali si trovino edifici abbandonati o aree dismesse, anche mediante lo studio di valutazione dell'impatto di sicurezza.

A tal fine, con cadenza tendenzialmente annuale, la Giunta regionale stanziava dei fondi per l'emanazione di uno specifico bando rivolto: alle unioni di comuni, associazioni di comuni, comuni convenzionati per almeno 5 anni, sempre con una popolazione complessiva di almeno 15.000 abitanti; ai comuni con popolazione di almeno 20.000 abitanti; alle unioni montane e alle province.

Nel corso degli anni sono state avanzate una molteplicità di richieste volte ad ampliare i destinatari del bando, consentendo in linea di principio la partecipazione ai comuni di piccole e medie dimensioni che ad oggi sono esclusi.

A titolo meramente esemplificativo non possono presentare domande di partecipazione i Comuni aventi una popolazione residente limitata ma che, per la loro vocazione o importanza turistica (montana o costiera), assistono in determinati periodi dell'anno ad un aumento esponenziale di presenze che possono creare problemi in tema di legalità e/o prevenzione della sicurezza.

Per questi motivi l'articolo 1 del progetto di legge propone di modificare il comma 2 dell'articolo 3 della richiamata legge regionale n. 9/2002 per permettere un ampliamento della platea dei beneficiari, consentendo la partecipazione ai bandi dei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, allargando quindi in linea teorica la possibilità di accedere ad ulteriori 95 Comuni veneti, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente (comma 2).

Si propone inoltre di inserire nel medesimo articolo un comma 3 bis affinché la Regione possa intervenire con misure mirate a sostegno dei piccoli Comuni, evitando però al tempo stesso un'eccessiva frammentazione che contrasterebbe con la volontà di incentivare l'esercizio di funzioni associate anche in ambiti non obbligatori per legge; conseguentemente si consente alla Giunta regionale di individuare eventuali interventi di carattere strategico, prevedendo un contributo per gli enti locali di dimensioni inferiori ai 10.000 abitanti al fine di assicurare particolari esigenze operative finalizzate a sostenere e potenziare la sicurezza.

Trattandosi di una deroga a quanto previsto in via ordinaria dal comma 2 di tale articolo 3, la Giunta regionale ha l'obbligo di darne tempestiva informativa alla competente commissione consiliare, corredata da una relazione che motivi la strategicità a rilevanza regionale del contributo concesso.

La modifica legislativa è altresì volta ad aggiornare il testo originario dell'articolo alle modifiche legislative statali e regionali intervenute nel corso degli anni; si propone pertanto di modificare il comma 2:

- aggiungendovi il riferimento alla Città metropolitana di Venezia, in seguito a quanto previsto dall'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni";
- sostituendo l'espressione "comunità montane" con "unioni montane", ai sensi di quanto disposto dalla legge regionale 28 settembre 2012, n. 40, come modificata dalla legge regionale 24 gennaio 2020, n. 2;
- abrogando la lettera c) in quanto a tutti i Comuni del Veneto è riconosciuta una vocazione turistica ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale n. 11 del 14 giugno 2013 recante "Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto".

L'articolo 2 del progetto di legge propone la clausola di neutralità finanziaria, disponendo che all'attuazione si provveda nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Il successivo articolo 3 dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

In chiusura, va annotato che il provvedimento all'esame dell'Assemblea è stato deliberato dalla Giunta regionale in data 10 ottobre 2023 e presentato alla Presidenza del Consiglio regionale il 16 ottobre, dove ha assunto il numero 236 tra i progetti di legge dell'undicesima legislatura.

Il 19 ottobre è stato assegnato in sede referente alla Prima Commissione ed in sede consultiva alla Quarta Commissione, sugli aspetti di competenza.

Nella seduta del 10 gennaio 2024 è stato illustrato ai componenti della Prima Commissione.

La Quarta Commissione ha espresso parere favorevole il 1° febbraio 2024; altrettanto ha fatto l'Ufficio di Presidenza del Consiglio delle Autonomie Locali, in data 5 febbraio.

Nella seduta del 7 febbraio, infine, la Prima Commissione ha esaminato il provvedimento, concludendo i propri lavori e licenziandolo a maggioranza.

Hanno espresso voto favorevole i rappresentanti dei gruppi consiliari Zaia Presidente (Cestaro, Gerolimetto, Giacomini, Sandonà con delega Cavinato Vianello), Liga Veneta per Salvini Premier (Cestari, Corsi, Favero), Veneta Autonomia (Piccinini); si sono astenute le rappresentanti dei gruppi consiliari Europa Verde (Guarda) e Partito Democratico Veneto (Luisetto e Camani).";

- Relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatrice la consigliera Cristina Guarda, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

rispetto alla costruzione delle politiche della sicurezza non appartengo alla scuola per cui "quando si parla di sicurezza non c'è distinzione tra sinistra e destra", penso invece che le differenze di approccio vi siano e che una linea di demarcazione debba essere sempre visibile. Ritengo opportuno affrontare il tema posto dalla Giunta regionale per il tramite delle proposte di modifiche alla legge regionale 7 maggio 2002, n. 9, "Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza" partendo da alcuni elementi storici e concettuali.

La legge regionale n.9 del 2002, come succintamente descritta sul sito web della Giunta regionale, consente alla Regione – ancora oggi, dopo l'entrata in vigore di una legge regionale di sistema quale è la legge regionale n. 24 del 2020 "Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza" - di finanziare progetti presentati dagli Enti Locali e iniziative di rilievo regionale per l'attuazione di un sistema integrato di sicurezza urbana e territoriale, teso a favorire il rispetto delle norme che regolano la vita della comunità, la convivenza civile e la coesione sociale, nonché una sempre maggiore collaborazione fra organi e apparati preposti alla sicurezza del territorio, anche appartenenti ai diversi livelli istituzionali di governo.

Si tratta dunque di una legge regionale che, al tempo della sua formulazione, seguiva un lavoro sul tema sicurezza avviato da alcune regioni la cui esperienza era, al tempo (stiamo parlando di più di vent'anni fa), considerata pionieristica: penso al progetto Città Sicure della Regione Emilia-Romagna, progetto che ancora oggi l'Emilia-Romagna prosegue (ma ne parlerò più avanti nel corso di questa relazione) e alla conseguente rete di regioni creatasi, rete di cui anche la Regione del Veneto è stata parte attraverso la partecipazione al Forum Italiano per la Sicurezza Urbana: tutto ciò nell'alveo di quello che era e sarebbe diventato un nuovo ruolo delle regioni nell'ambito del governo della materia sicurezza post riforma del titolo V della Costituzione e dei conseguenti rapporti e coordinamenti che tra Regioni e Stato si sono andati instaurando nella delimitazione del nuovo concetto di sicurezza. Su questo punto, per sintetizzare al massimo, possiamo affermare che successivamente alla riforma del Titolo V, e alla luce del disegno di forte decentramento già anticipato, sul piano amministrativo, dalla legge n. 59/1997 e dal successivo decreto legislativo n. 112/1998, viene confermato un ruolo centrale dello Stato per quanto riguarda l'ordine pubblico e la sicurezza (di competenza legislativa esclusiva appunto dello Stato), mentre viene potenziato il livello regionale di intervento, attraverso la previsione di una competenza legislativa residuale in materia di polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, lett. h), Cost.), fermo restando il coordinamento amministrativo tra Stato e Regioni nella materia ordine pubblico e sicurezza, come indicato dall'articolo 118 della Costituzione.

In questo contesto, poi, l'introduzione normativa e la definizione del concetto di sicurezza urbana sono rispettivamente attribuibili alla riforma del 2008 dell'art.54 del Testo unico degli enti locali, che attribuisce al sindaco il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana" e al decreto ministeriale 5 agosto 2008 laddove per sicurezza urbana si intende «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.” Il concetto di sicurezza urbana era comunque già noto e risultava nuovo solo per il legislatore, perché di elaborazioni, in dottrina, non ne mancavano. In particolare, non mancavano definizioni ad opera di una sociologia urbana che da tempo, anche in ambito europeo, si occupava di questi temi, si pensi ad esempio al volume curato dalla Professoressa Rossella Selmini e pubblicato nel 2004 nel quale si affermava che la sicurezza urbana va tenuta distinta dai concetti tradizionali di sicurezza ed ordine pubblico e intende evidenziare l'affermarsi di una sicurezza che non è più soltanto garanzia di un'assenza di minaccia, ma anche attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza stessa e che l'aggettivo "urbana" e il riferimento al contesto urbano esplicitano sia il luogo dove si manifestano rilevanti problemi di sicurezza e dove è necessario concentrare gli interventi, nonché agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini – compresi quelli relativi al rischio oggettivo di vittimizzazione e alla percezione dell'insicurezza – cioè gli amministratori delle città.

Ora, l'elenco degli interventi che possono essere oggetto del contributo finanziario della Regione al territorio, come elencati dall'articolo 3 della legge regionale n. 9, costituisce un eterogeneo e intrecciato mix di diverse filosofie di prevenzione: dalle misure in cui appaiono come prevalenti elementi di prevenzione comunitaria passando per le misure di prevenzione sociale per finire alle misure di prevenzione situazionale. Teniamo tuttavia conto che dal 2017 ad oggi - arrivando peraltro da un quinquennio precedente in cui il capitolo sicurezza stava a zero o era scarsamente finanziato - i bandi a valere sulla legge in questione hanno finanziato l'adeguamento tecnologico, tecnico strumentale, organizzativo e logistico delle polizie locali e la dotazione di sistemi tecnologicamente avanzati di controllo visivo telesorveglianza, sistemi per la richiesta rapida di soccorso, servizi informatici per la sicurezza. Nulla, ad esempio, per il sostegno delle lettera c) "le iniziative di prevenzione e di sostegno rivolte alla tutela delle fasce della popolazione più deboli ed esposte ai fenomeni di criminalità o di rischio dell'incolumità personale", "d)interventi contro l'usura, i reati contro il patrimonio ed iniziative per il controllo del territorio dalla diffusione dei reati connessi all'uso delle droghe e all'alcolismo, contro la diffusione delle droghe e dell'alcolismo e a favore della sicurezza stradale" e "f) iniziative finalizzate al controllo, risanamento e riqualificazione delle zone a rischio all'interno delle quali si trovino edifici abbandonati o aree dismesse, anche mediante lo studio di valutazione dell'impatto di sicurezza.”.

È evidente che, almeno dal 2017 ad oggi, la Giunta ha interpretato la gestione delle politiche di sicurezza urbana in un senso molto ristretto, privilegiando gli interventi di potenziamento delle dotazioni delle polizie locali e gli strumenti di videosorveglianza rispetto ad altre possibilità di intervento. Ora, per quel che riguarda le polizie locali, va evidenziato che la funzione di polizia municipale e polizia amministrativa locale costituisce una funzione fondamentale dei comuni e che, in tal senso, l'aggiornamento del piano di riordino territoriale transitato di recente in prima commissione, è abbastanza esplicito nell'affermare, con riferimento all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali in capo ai comuni di minore dimensione demografica che: " la novità rivoluzionaria di quelle disposizioni statali consistesse proprio nell'aver introdotto l'obbligatorietà di gestire in forma associata le funzioni fondamentali. Se ciò è indubbio, possiamo però affermare che nel Piano di Riordino Territoriale della Regione del Veneto, previsto dalla legge regionale n. 18/2012, la gestione associata dei servizi e delle funzioni fondamentali, imposta come obbligo cogente e inderogabile per tutti i Comuni di piccole dimensioni demografiche dalla legge statale, non costituisce solo l'obiettivo ma anche il mezzo per raggiungere un risultato di più ampio respiro. Invero, la novità di maggior rilievo va ravvisata nel concetto di "dimensione territoriale ottimale e omogenea" e nella portata di rinnovamento complessivo della geografia politica e amministrativa in esso contenuta.” Bene, con le modifiche proposte alla legge regionale n. 9 del 2002, la Regione sta procedendo in senso inverso sia rispetto al progetto generale portato avanti dalla legge regionale n. 18/2012 e dal piano di riordino territoriale, ma anche rispetto alle disposizioni di cui alla legge regionale n.24 del 2020 che reca la disciplina di sistema della polizia locale e delle politiche di sicurezza; la prova definitiva di questo procedere in direzione contraria rispetto alle strategie territoriali generali è rappresentata dal comma 3 bis, che costituisce elevazione dell'eccezione a rango di regola. Ma su questi aspetti tornerò più avanti in sede di esame degli emendamenti da me presentati. Dico comunque sin d'ora che la riduzione dei limiti demografici, come impostata dalla Giunta, sia per le forme associative che i singoli enti deve essere impostata tenendo conto della disciplina legislativa regionale in punto di gestione associata della funzione fondamentale di polizia locale.

Quanto poi alla videosorveglianza, il fatto che vi sia stata data priorità, o che la si sia considerata politica di sicurezza prevalente rispetto alle altre possibili previste dalla legge è chiara indicazione che la politica regionale di settore, nel tempo e va detto anche su richiesta peraltro degli attori locali, ha privilegiato uno schema di politica di sicurezza pubblica che taglia corto sposando in toto quella che David Garland ha definito cultura del controllo, massicciamente centrata sulla prevenzione situazionale, ovverosia sul pervasivo controllo degli spazio urbani e non piuttosto su modelli di prevenzione sociale che abbiano invece al centro l'autore del reato e il contesto sociale generale in cui il reato nasce, contesto inteso come insieme di condizioni sociali, economiche, culturali che creano un ambiente favorevole allo sviluppo delle motivazioni criminali: di questa politica, che anche politica nazionale, sono strapiene le carceri, e ogni volta invochiamo, in maniera completamente errata, il concetto di "certezza della pena" per costruirne di nuove. La videosorveglianza ha dei limiti propri, come strumento di prevenzione funziona per alcune tipologie di reato mentre per altre tipologie è del tutto inefficace, così come una buona illuminazione dello spazio pubblico può funzionare come meccanismo di prevenzione di alcuni reati e non per altri. Tanto è vero che rispetto alla videosorveglianza gli studi di valutazione confermano risultati preventivi – modesti - in queste situazioni: parcheggi e aree chiuse, per furto di auto e su auto; non risultano effetti preventivi importanti su altre tipologie di reato. Da qui, dunque, il senso di uno dei miei emendamenti.

Auspicio invece che per il futuro si agisca sostenendo interventi ad ampio spettro, di prevenzione integrata, come ad esempio ha fatto e sta facendo la Regione Emilia-Romagna con gli Accordi di programma Sicurezza urbana e integrata.”.

3. Note agli articoli

Nota all'articolo 1

- Il testo dell'art. 3 della legge regionale n. 9/2002, come modificato dalla presente legge, è il seguente (Il testo tra parentesi quadra è abrogato/soppresso):

“Art. 3 - Contributi a favore degli Enti locali.

1. La Regione concorre al finanziamento di progetti integrati presentati dagli enti locali in forma singola o associata, volti ad elevare gli standard di sicurezza, alle azioni preventive sul territorio, al risanamento di aree ad alto tasso di criminalità e allo sviluppo di azioni preventive a carattere sociale; tali progetti sono prioritariamente riferiti a:

- a) la realizzazione di forme e sistemi coordinati ed integrati di vigilanza e sicurezza locale e di quartiere;
- b) l'adeguamento tecnologico, tecnico strumentale, organizzativo e logistico delle polizie locali;
- c) le iniziative di prevenzione e di sostegno rivolte alla tutela delle fasce della popolazione più deboli ed esposte ai fenomeni di criminalità o di rischio dell'incolumità personale;
- d) interventi contro l'usura, i reati contro il patrimonio ed iniziative per il controllo del territorio dalla diffusione dei reati connessi all'uso delle droghe e all'alcolismo, contro la diffusione delle droghe e dell'alcolismo e a favore della sicurezza stradale;
- e) la dotazione di sistemi tecnologicamente avanzati di controllo visivo telesorveglianza, sistemi per la richiesta rapida di soccorso, servizi informatici per la sicurezza;
- f) iniziative finalizzate al controllo, risanamento e riqualificazione delle zone a rischio all'interno delle quali si trovino edifici abbandonati o aree dismesse, anche mediante lo studio di valutazione dell'impatto di sicurezza.

2. I progetti possono essere presentati da:

- a) unioni di comuni, associazioni di comuni, comuni convenzionati per almeno 5 anni, sempre con popolazione complessiva di *almeno 10.000 abitanti*;
- b) comuni con popolazione di *almeno 10.000 abitanti*;
- [c) comuni ad economia prevalentemente turistica individuati ai sensi della legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62;]
- d) *unioni montane*;
- e) *province e Città metropolitana di Venezia*.

3. La Giunta regionale determina, sentita la competente commissione consiliare, i criteri, le priorità per l'assegnazione del finanziamento ai progetti e le modalità di presentazione degli stessi, nonché i limiti del contributo finanziario della Regione.

3 bis. Al fine di assicurare particolari esigenze operative finalizzate a sostenere e potenziare la sicurezza dei Comuni del Veneto di dimensioni inferiori a quelle previste dal comma 2, la Giunta regionale può individuare eventuali interventi di carattere strategico, prevedendo, altresì, nei limiti della disponibilità del fondo, un contributo per la realizzazione degli stessi e ne dà tempestiva informativa alla competente commissione consiliare, corredata da una relazione che ne motivi la strategicità a rilevanza regionale.”.

4. Struttura di riferimento

Direzione protezione civile, sicurezza e polizia locale