

Prot. 126/P_10.06.2020

Pag. n. 4

Alla Spett.le **Commissione Affari Costituzionali**

Camera dei Deputati

com_affari_costituzionali@camera.it

Oggetto: Documento parte integrante alla audizione del 4 giugno 2020 agli Affari Costituzionali della Camera del Presidente Nazionale OSPOL - Organizzazione Sindacale della Polizia Locale - Luigi Marucci, in materia: ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE C 242 Fiano, C 255 Guidesi, C 318 Rampelli, C. 451 Bordonali, C. 705 Polverini, C. 837 Sandra Savino, C. 1121 Vito e C. 1859 Brescia.

Stato giuridico Polizia Locale d'Italia:

A nome della OSPOL - Organizzazione Sindacale della Polizia locale di cui mi onoro di rivestire la carica di Presidente Nazionale, intendo rappresentare alla Spett.le Commissione Affari Costituzionali, la condizione ormai divenuta insostenibile, nella quale, da oltre 30 anni, versano gli organi, le strutture ed il personale dei Corpi e Servizi che espletano i compiti e le funzioni di Polizia Locale operanti sul territorio dell'intera Nazione.

Va, infatti, premesso che in questo arco temporale, si sono concentrati numerosi interventi legislativi i quali, anziché apportare miglioramenti ed innovazioni atti a potenziare e modernizzare questa gloriosa Istituzione, le cui radici affondano nella Storia ultracentenaria del Paese, ne hanno avvilito e menomato, tanto l'identità, quanto l'operatività, introducendo incongrue limitazioni di carattere giuridico-funzionale. L'attuale situazione evidenzia, così, che, a fronte del ruolo svolto dalla Polizia Locale nell'ambito della sicurezza corrispondono simmetriche ed ulteriori misure peggiorative destinate a provocarne la definitiva ed irreversibile paralisi.

Questo progressivo declino non sembra, certamente compatibile con gli orientamenti maturati, ed oggi prevalenti, in sede interna e, ancor più, comunitaria per quanto concerne le politiche della sicurezza che privilegiano, notoriamente ed esplicitamente, le strutture di polizia ad orientamento civile e ad organizzazione locale ritenute più vicine alle problematiche del territorio ed alle esigenze delle popolazioni residenziali.

Per contro, l'Italia si rivela come l'unico sistema normativo cui la Polizia Locale non goda di un proprio status istituzionale e, malgrado essa sia governata da una specifica legge ordinaria (L. Quadro 7 Marzo 1986, n. 65), diversamente da ogni altra tipologia impiegatizia nel Comparto Funzioni Locali (ex Regioni ed Enti Locali), si perpetua una assimilazione inter-categoriale impropria, sul piano costituzionale (principio di proporzionalità), oltreché concettualmente illogica.

Ne deriva, quindi, l'equiparazione del personale della Polizia Locale ad una delle innumerevoli, quanto eterogenee, componenti dell'ex-pubblico impiego e, come tale, la sua sottoposizione a regime contrattuale di diritto privato, con tutte le relative implicazioni e distorsioni normative l'ultima delle quali si è sostanziata nella totale esclusione dalle provvidenze inerenti al riconoscimento della pensione privilegiata (equo indennizzo e causa di servizio reintrodotta, in parte, dal decreto Minniti), che si compendia alla sequela di pregresse mutilazioni previdenziali, salariali-indennitarie e la soppressione della indennità c.d. di P.S. (indennità di cui all'articolo 43, terzo comma, della legge 1 aprile 1981, n. 121) prevista dalla L. 65/86 e cancellata dalla "riforma Amato", ossia il D.lgs. 29/92. E non si tratta soltanto di interventi relativi a questioni retributive, come evidenziato dalla molteplicità dei provvedimenti finalizzati ad "amministravizzare" i compiti della polizia locale, mortificando e misconoscendo la valenza penalistica delle attività di prevenzione e repressione dei reati che essa espleta quotidianamente, con l'ormai acclarato, quanto ovvio, effetto di sminuire e degradarne l'operato. E ciò, malgrado il tasso di rischiosità – cui nessuna altra categoria di dipendenti comunali, provinciali e regionali è esposta, anzi, sovraesposta - come provato dai giornalieri episodi di violenze subite nell'adempimento dei compiti di tutela dei beni pubblici e privati e della integrità dei cittadini.

Deve, peraltro, riportarsi come, in antitesi a simili atteggiamenti negativi e regressivi espressi nel corso di varie legislature, la Magistratura civile, penale e amministrativa, di merito e di legittimità, ha assunto un costante indirizzo tutorio, nei confronti della Polizia Locale, sancendone la SPECIALITÀ E L'AUTONOMIA, rispetto alle altre strutture politico-amministrative dell'ente di appartenenza, riconoscendone interamente la qualità di polizia giudiziaria nel perseguimento di ogni tipo di reato ed illecito amministrativo, affermando la particolarità del rischio lavorativo e, soprattutto, il CARATTERE PUBBLICISTICO delle sue funzioni, irriducibili non soltanto a mansioni di natura, prevalentemente o esclusivamente, burocratica, ma anche alle funzioni e potestà degli organi direttivi dell'ente, considerato che anche il Sindaco, ad esempio, può svolgere funzioni di P.G. ma solamente in veste eventuale e residuale nei termini posti dall'art.57 c.p.p. (art 57 cpp comma 1 lettera C: "Sono ufficiali di polizia giudiziaria i sindaci dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza").

Osservate in una prospettiva più ampia, sotto il profilo istituzionale, le funzioni della Polizia Locale le derivano DIRETTAMENTE dallo Stato, secondo il meccanismo creato dalla L. 65/86, in piena conformità alla norma costituzionale (art.117, secondo comma, lettera h) che riserva alla legislazione esclusiva statale l'ordine pubblico e la sicurezza, parallelamente alla potestà inerente la giurisdizione e le norme processuali (lettera l) da cui discende la funzione di polizia giudiziaria.

Assodato, dunque, che le sfere di attribuzione enumerate dalla 65/86 (art.5) sono DELEGATE (e non sub-delegate) alla Polizia Locale e, conseguentemente, esercitate IN NOME E PER CONTO dello Stato stesso, senza alcuna mediazione da parte di altri organismi o enti intermedi – notoriamente sforniti di titolarità potestative autonome in tali materie, come ribadito più volte dalla Corte Costituzionale – diviene puramente consequenziale asserire l'identità giuridica e tipologica delle funzioni stesse con quelle esplicate dagli altri Corpi di polizia.

Del resto, esistono numerose pronunce dei TAR (1997), del Consiglio di Stato (1998) e della Corte di Cassazione (2008) che, propriamente sulla qualità e omogeneità di codeste pubbliche funzioni – comportanti l'applicazione anche di provvedimenti coercitivi e limitativi della libertà personale (arresto e fermo) e dei diritti reali (sequestro amministrativo, sequestro del corpo del reato e perquisizioni) nonché di tutti gli incumbenti relativi alla attività ad iniziativa della polizia giudiziari (artt. 347-357 C.p.p.) ed alle

attività delegate dal pubblico ministero – hanno univocamente suffragato L'INERENZA STESSA di tali compiti agli organi della Polizia Locale.

Il Supremo Collegio, in una pronuncia riguardante la sussistenza, in capo al personale dei Corpi e Servizi, dell'obbligo di obbedienza gerarchica, si è spinto, addirittura a riaffermare la "MILITARIETA'" della compagine organizzativa, strutturale ed operativa della Polizia Locale, accostandola ulteriormente alle altre Forze dell'ordine ed attribuendole formalmente le prerogative ed il titolo di Forza Pubblica.

Ora, è sufficientemente chiaro come, nel corso del tempo si siano accentuate le già rilevanti discrasie tra il garantismo dell'Ordine giudiziario e l'inerzia o, peggio, gli atteggiamenti vessatori posti in atto da governi e parlamenti nei confronti della Polizia Locale. Il che, definisce l'esistenza del progressivo aggravarsi di un CONFLITTO TRA POTERI DELLO STATO le cui vittime sono, innanzitutto, i 60000 operatori sparsi in ogni sito della Penisola a presidio capillare del territorio. Ma, non meno lesi risultano la certezza del diritto e la leale collaborazione interorganica che dovrebbero condurre ad una maggiore, reciproca, sintonia nel trattamento giuridico da riservare ad una Istituzione che esercita COMPITI DI INTERESSE GENERALE SU DELEGA DELL'ORDINAMENTO STATALE e non in base a statuti comunali o a regolamenti provinciali.

Ed anche per quello che attiene ai rapporti con le Regioni ed alle più remote o recenti vicende circa le questioni delle competenze concorrenti con lo Stato e le annose controversie sul decentramento o il federalismo , è opportuno, una volta per tutte, sottolineare l'estraneità della Polizia Locale, la quale, proprio in virtù della sua autonomia dall'ente di riferimento e della sua natura istituzionale di organo di polizia, è regolata da fonti normative ordinarie e, quindi, sovra comunali e sovra regionali.

D'altronde è proprio grazie al modello della delega che la Polizia Locale rappresenta un istituto di raccordo tra la potestà statale e le autonomie locali garantito dal controllo prefettizio sul corretto svolgimento delle attività di pubblica sicurezza (qualifica di agente di p.s., disciplina dell'armamento, ecc.) e di polizia in generale.

L'assurdità e l'infondatezza dei rischi di una regionalizzazione si evidenziano, altresì, dalla assoluta diversità dei rispettivi contesti giuridici: infatti, l'ambito delle competenze assegnate alle Regioni dalla riforma dell'art. 117, avvenuta nel 2001, è rigorosamente circoscritto a quella nozione di "polizia amministrativa regionale e locale" CHE NULLA HA A CHE VEDERE con le funzioni di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza e di polizia stradale (accanto a quelle di Forza Pubblica riconosciute dalla suprema Corte) attribuite alla Polizia Locale dalla delega statale.

Non solo: mentre quella "polizia amministrativa", a detta dello stesso Legislatore (vedasi la relazione introduttiva alla L. 59/97), non corrisponde in alcuna misura alla nozione di "polizia" vera e propria e, per unanime dottrina e giurisprudenza, allude a soli compiti organizzativi e strumentali delle strutture della Polizia Locale curati dalle Regioni, le funzioni (autentiche ed istituzionali), esercitate dalla medesima Polizia Locale non possono né potrebbero riguardare mai gli organi regionali, salvo ad incorrere in assoluta nullità degli atti, in imputazioni di violazione delle disposizione costituzionali ed eventualmente, anche in responsabilità (gravissime) penali in capo ai trasgressori.

Demistificato e, quindi, escluso ogni ipotetico pericolo di dilatazioni di potere e di scavalcamenti di fondamentali della Carta Costituzionale, si configura, però, la necessità di rafforzare lo status della Polizia Locale nel suo insieme ed il ruolo che già occupa all'interno dell'ordinamento italiano, in armonia con le direttive della Unione Europea.

Pertanto, la soluzione più adeguata, anche al fine di superare definitivamente pericolosi conflitti internormativi e contrasti interpretativi che nuocciono gravemente alla omogeneità ed alla redditività dell'azione di polizia affidata agli organi di Polizia Locale, deve individuarsi nell'ingresso della stessa nel **Comparto Sicurezza e nell'applicazione del Contratto di Polizia (contratto di Diritto pubblico)** attualmente divenuto la fonte comune per tutti i Corpi di Polizia dello Stato ad ordinamento civile.

In tal modo, previa la pianificazione uniforme alle strutture, il personale della Polizia Locale potrà usufruire, giustamente e fattivamente, dello stato giuridico, economico, previdenziale e assistenziale pari a tutti gli appartenenti alle Forze di Polizia dello Stato.

In conclusione, si fa notare che in questi mesi di contrasto al COVID-19, la Polizia Locale ha svolto e sta svolgendo compiti di polizia mirati al contenimento della pandemia come le altre forze di polizia dello stato. Giustamente il personale del Comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, ha trovato gratificazione per il proprio operato nel c.d. decreto Cura Italia (art. 23) ampliato dal decreto Rilancio (art. 72), bonus per servizi di baby-sitting - centri estivi e i servizi integrativi per l'infanzia, mentre il personale della Polizia Locale, ancora una volta, è stato dimenticato.

Punti essenziali ed inderogabili per una riforma vera, utile e moderna, della Polizia Locale d'Italia:

- 1) Contratto in regime di Diritto Pubblico (art. 3, D.lgs. 165/2001), disciplinato secondo autonome disposizioni ordinarie, con inserimento della Polizia Locale all'articolo 16 della legge 121/1981 e nel Comparto Sicurezza, D.lgs. 195/1995;
- 2) Modifica dell'art. 57 codice di procedura penale con attribuzione piena delle qualifiche di Polizia Giudiziaria, con conseguente esclusione dei limiti territoriali e temporali ad oggi vigenti;
- 3) Inclusione della Categoria nell'elenco dei lavori usuranti e a rischio, con il riconoscimento della pensione privilegiata per patologie ed invalidità contratte in servizio, così come già previsto per gli appartenenti alle Forze di Polizia dello Stato;
- 4) Indennità di P.S. per tutti gli appartenenti alla Polizia Locale con qualifica di Pubblica Sicurezza, Polizia Giudiziaria e Forza Pubblica, così come già previsto per tutti gli appartenenti alle Forze di Polizia Civile dello Stato.

Certi dell'attenzione degli autorevoli componenti la Commissione Affari Costituzionali della Camera e considerata l'esigenza di salvaguardare i diritti di una categoria che annovera già un cospicuo, quanto tragico, numero di vittime e di Caduti nell'adempimento del loro dovere, si ringrazia e si fa richiesta di poter ricevere ogni informativa ed eventuali iniziative (testo unificato) inerente i lavori agli Affari Costituzionali sulla riforma della legge Quadro 65/86.

Con osservanza.

Luigi Marucci

Presidente Nazionale OSPOL

