

“Delega al Governo per la riforma della legge 7 marzo 1986, n. 65,
e per il nuovo inquadramento della polizia locale”

- 1) In tempi relativamente recenti, il Legislatore ha manifestato più volte l'intendimento di promuovere una ampia ristrutturazione delle Forze di polizia nell'ordinamento istituzionale italiano.

Soprattutto, negli ultimi mesi hanno iniziato a diffondersi vari progetti tendenti, in prima istanza, a ridurre il novero dei Corpi ed organismi di polizia al fine congiunto di razionalizzarne l'operato e di redistribuirne le risorse in rapporto alle esigenze di contenere la spesa pubblica destinata a tale settore evitando, contestualmente, di depauperarne le potenzialità funzionali in un momento storico di forti tensioni interne ed internazionali implicanti la necessità di fronteggiare fenomeni di violenza e criminalità che rischiano di minare alle sue fondamenta l'intero assetto sociale.

Invero, le risposte fin'ora attuate nei confronti di codesti fenomeni sono risultate, quantomeno, insufficienti ed inadeguate, ovvero sbilanciate su soluzioni spesso incidenti sui diritti civili e di libertà, individuali e collettivi, che, a loro volta, producono effetti contrari allo spirito ed ai valori costituzionali, comprimendo garanzie e beni giuridici da ritenere, invece, intangibili.

D'altronde, anche in questo caso, gli interventi della UE si sono dimostrati piuttosto generici, se non labili e contraddittori perché, se già da oltre vent'anni, i Trattati di Maastricht e Schengen ed i loro schemi preliminari avevano condotto alla emanazione di direttive volte ad omogeneizzare le rispettive strutture di polizia nei Paesi membri, ben poco è stato realizzato rispetto alle iniziali aspettative in tal senso.

In particolare, uno dei punti-cardine delle direttive europee, individuato nella smilitarizzazione dei Corpi di polizia svolgenti compiti di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria civili, risulta, ancor oggi, sostanzialmente disatteso, specie in Italia, con la conseguenza di sottoporre i Paesi inadempienti al versamento annuo di cospicue sanzioni economiche e di mantenere una condizione di grave incertezza normativa ed organizzativa posto che, prima o poi, le suddette direttive dovranno trovare applicazione.

Per contro, la lettura dei progetti di riforma elaborati da gruppi parlamentari e dallo stesso Governo, non consente alcun riscontro circa l'esistenza di precisi parametri di una reale innovazione nel settore in oggetto, considerandosi come le prospettive di più immediata approvazione sembrano vertere su alcuni parziali accorpamenti tra singole entità (il Corpo Forestale dello Stato da inglobare nella Polizia di Stato e la Guardia Costiera – neonata “sesta polizia”! – nell'Arma dei Carabinieri conservando, così, il proprio status militare) che si risolverebbero in soluzioni di facciata riducendo, sulla carta, il numero delle Polizie statali, da sei a “sole” quattro.

Ma, così, resta impregiudicata la questione della smilitarizzazione, a tutt'oggi priva di un qualsivoglia piano o programma attuativo e rimarrebbe egualmente “sospesa”, ad es. la situazione della Polizia Penitenziaria la cui futura destinazione presenta caratteri di notevole oscurità

- 2) Da un simile scenario, è, però, totalmente estranea la Polizia Locale la cui identità merita, tuttavia, una preliminare precisazione.

Infatti, occorre ricordare che, nella programmazione comunitaria, l'uniformazione delle forze di polizia al modello degli ordinamenti civili aveva, quale postulato complementare, il potenziamento delle strutture locali, secondo un modulo bipartito vigente, fin dall'800 (ed anche prima) in Germania, Svizzera e Stati Uniti, articolato su un'unica entità statale ed altrettante polizie territoriali suddivise per comuni e province e munite di una propria legislazione (statale) unitamente ad una aliquota di autonomia sotto il profilo organizzativo ed operativo.

In pratica, secondo i primi accordi intervenuti nella CE (progenitrice della UE come successivamente enunciato), attorno al 1985, i Paesi membri avrebbero promosso il varo di normative ordinamentali delle polizie locali il cui schema rifletteva quella che, in Italia, sarebbe stata la legge n. 65/86, ossia un insieme di disposizioni emanate dallo Stato fungenti da "cornice" alla produzione di leggi e regolamenti regionali, da una parte, e da atto costitutivo di una delega (permanente) di funzioni di polizia (p.g. e p.s.) agli Enti Locali, dall'altra.

A livello nazionale, codeste prescrizioni vennero recepite dal Belgio e dall'Austria (che disposero di leggi varate quasi contemporaneamente alla l. 65/86) avviando, così, un processo di radicale trasformazione dei precedenti assetti istituzionali, mentre, in altri Stati come Francia e Spagna, tale evoluzione si dimostrava assai più lenta e, a tutt'oggi, resta ancora, per molti aspetti, incompleta.

Non di meno, in Italia, nel corso dei quasi trent'anni che separano l'attualità dalla promulgazione della l. 65/86 – Legge Quadro proprio in virtù del circoscrivere la potestà (e l'autonomia) normativa delle Regioni – si sono registrati vari interventi "correttivi", ma, in realtà, demolitivi, dell'originario impianto giuridico (e concettuale) del "nuovo ordinamento della polizia municipale" (titolo formale: oggi, locale), che hanno introdotto una serie di ridimensionamenti – meglio sarebbe dire "demansionamenti"! – segnatamente a riguardo delle funzioni e delle competenze, nonché della natura dello status e della contrattazione della P.L., così, letteralmente precipitata in un limbo di gravi contraddizioni normative con elevato nocimento per il suo ruolo istituzionale e per la sua stessa redditività nei confronti della sicurezza del cittadino.

In proposito, sono ormai arcinote le limitazioni delle funzioni della Polizia giudiziaria all'orario di servizio arretrate dall'art. 57 del Codice di procedura penale, l'estromissione della P.L. dalle categorie dell'ex-pubblico impiego rimaste in regime pubblicistico (D.Lgs. 29/92), l'esclusione dall'elenco delle Forze di polizia (l. 121/81) e, in ultimo, la perdita di importanti garanzie previdenziali in materia di causa di servizio ed equo indennizzo (decreto "salva-Italia" di Monti nel 2011).

Ancor più devastante, seppur consequenziale a simili presupposti, è, poi, l'esclusione del personale della P.L. dal comparto Sicurezza che risulta, in tal modo, inserito in quello dei dipendenti degli EE.LL. e delle Regioni, malgrado la medesima P.L. goda di una propria legislazione (speciale) ordinaria diversamente da tutte le altre tipologie impiegatizie ivi ricomprese.

A ciò vanno, infine, aggiunte numerose restrizioni che incidono, addirittura, sulla incolumità e la salute degli operatori quali l'assurda prescrizione della dotazione e del porto dell'arma per esclusiva difesa personale (e non per esigenze di servizio), malgrado la dotazione stessa sia motivata da ragioni di intervento a protezione del cittadino, l'inibitoria all'uso di strumenti di auto/etero difesa (sfollagente) e di tutela individuale (giubbetti e guanti antitaglio) e, persino, di prevenzione sanitaria (mascherine antismog).

Alla base di tutte queste criticità, v'è, comunque, da sottolineare la sussistenza di una sorta di schizofrenia politico-legislativa – che perdura da decenni – ovvero di un background eminentemente ideologico il quale, per certi versi, mira ad accentuare, anzi, ad esclusivizzare la componente burocratico-impiegatizia del lavoratore della P.L. in contrario e contrapposizione con lo svolgimento di (vere) funzioni di polizia e mediante ad una indebita assimilazione di ruoli (diversissimi tra loro) con le altre categorie dei dipendenti comunali, provinciali (o ex-provinciali) e regionali, ovvero, alla sua identificazione con il “produttore di multe”.

Per altri versi, invece, costui viene, sempre più frequentemente, utilizzato in operazioni palesemente di ordine pubblico e pubblica sicurezza (sgombero di campi-nomadi e di stabili occupati, tant'è che la Cassazione ha riconosciuto alla P.L. le prerogative ed il titolo di Forza Pubblica!) per cui le discrasie tra i due ruoli – burocratico e di polizia attiva – divengono ancora più acute.

Tale condizione di conflittualità inter-normativa tende, peraltro, a cronicizzarsi anche a causa della continua riproposizione di disegni e proposte di legge le quali, più o meno univocamente, mirano ad accentuare l'immagine di una Polizia Locale concentrata sul modello dell'organo ausiliario dell'ente locale che svolge (o dovrebbe svolgere) adempimenti di sostegno all'azione amministrativa del comune o della provincia, allontanandosi sempre più dal ruolo di Corpo di polizia inteso nella sua autentica accezione.

Questi gruppi di proposte, regolarmente presentate tanto alla Camera che al Senato in ogni Legislatura da circa vent'anni (con una media calcolabile attorno alle dieci/quindici unità per volta), hanno come principio fondamentale la “riconversione” della P.L. in struttura di “polizia amministrativa” che diviene, così, l'obiettivo prioritario di (sedicenti) riforme dirette a peggiorare, e non certo a migliorare i già esiziali effetti prodotti dagli interventi legislativi di cui sopra.

Non solo: nella loro quasi totalità, codeste iniziative corrispondono alla elaborazione di testi infarciti di una moltitudine di argomenti che nulla hanno in comune con la P.L. quali, ad esempio, interi articolati dedicati alla privatizzazione di servizi di polizia stradale (ausiliari del traffico ed ausiliari degli incidenti anche con feriti), agli ausiliari di pubblica sicurezza, al volontariato ed agli istituti di vigilanza, ecc., non riservando, per contro, neppure una riga alle vere tematiche (e problematiche) della polizia locale, in fatto di competenze, di qualifiche e di stato giuridico.

Tant'è che queste stesse proposte recano intitolazione in cui la P.L. come Corpi e servizi risulta totalmente assente, mentre vi si parla di “disposizioni” di coordinamento o simili dove la nozione di “polizia locale” è ridotta a materia di diritto amministrativo e non più riferita alle aree disciplinate dalla l. 65/86.

- 3) Altro elemento significativo delle iniziative in questione è l'abrogazione totale della Legge Quadro, così sostituita integralmente da pletoriche elencazioni di precetti organizzativi, di disposizioni programmatiche e di continue interpolazioni di argomenti assai poco compatibili con una riforma della P.L. che dovrebbe procedere sulle linee evolutive, semmai, del previgente impianto istituzionale nei suoi fondamentali.

Naturalmente, però, questo tipo di impostazione – che rende, in buona sostanza, identici tra loro tali progetti, denotandone palesemente l'estrema comunanza delle fonti – risponde, anche da un cotale punto di vista, a precisi scopi politico-legislativi.

Infatti, la suddetta pletoricità delle disposizioni (usualmente numerosissime, nell'ordine di quasi trenta articoli, ognuno dei quali composti, in media da molti paragrafi), evidenzia la volontà di introdurre norme di dettaglio capovolgendo il modello varato con la Legge Quadro che, in pochi

articoli, stabiliva principi essenziali della disciplina consentendo alla potestà regionale di legiferare armonizzando le prescrizioni statali con le singole realtà locali.

Ne deriva, quindi, che la “via maestra”, da seguire anche nelle presenti circostanze, dovrebbe assicurare la continuità con quei presupposti, dovendo altresì, tener presente che, essendo la competenza regionale circoscritta alla polizia amministrativa locale cioè, ai profili organizzativi e non operativi delle funzioni di polizia (p.g., p.s., ecc.) – i Corpi ed i servizi di P.L. di pertinenza degli EE.LL. esercitano compiti e poteri che vengono delegati loro direttamente dallo Stato senza più ulteriori intermediazioni di organi istituzionali.

Del resto che proprio sulla delega statale delle mansioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza si incardini l'intero ruolo operativo della P.L. nell'ordinamento giuridico e costituzionale vigente, ovvero sulla identità, indivisibilità ed inderogabilità di tali funzioni, è stato già ampiamente affermato da risalente giurisprudenza del Giudice Amministrativo quando ha escluso ogni sovrapposizione tra la medesima P.L. e le disposizioni della l.142 in materia di trasformazione dei Corpi in aziende o istituzioni.

Ribaditi, allora, il carattere di specialità che la normativa sulla P.L. possiede e deve continuare a possedere, nonché l'improcrastinabile esigenza di superare le pregresse “schizofrenie” legislative, rivelatesi fonte di disastri giuridici e di enormi danni inflitti, tanto agli operatori quanto alla cittadinanza ed ai beni comuni, la migliore (e forse, unica) soluzione praticabile da parte del Legislatore va individuata nel mantenimento del modello delineato dalla l. 65/86 accompagnato dalla integrazione di modifiche al testo primigenio che si occupino esclusivamente dello status e delle funzioni di Corpi e servizi della P.L. ristrutturando poteri, doveri, diritti, prerogative ed organigramma del personale.

In questa ottica, si colloca il DdL. “Delega al Governo per la riforma della legge 7 marzo 1986, n.65, e per il nuovo inquadramento della polizia locale”, comunicato alla Presidenza del Senato il 17 luglio 2014, la cui primissima, quanto essenziale caratteristica è quella della sinteticità (due articoli soltanto), a fronte dell'elefantiasi sistematica e formale che affligge la maggioranza delle proposte cui s'è precedentemente accennato.

La seconda proprietà del citato DdL. risiede nella specificità e, conseguentemente, nella incisività delle disposizioni contenute nei sei paragrafi che compongono l'art. 1 giacché esse mirano a risolvere radicalmente gli altrettanti punti-chiave determinativi della “questione” della P.L., ovvero:

- I) l'equiparazione delle strutture della polizia locale a quelle delle polizie statali ad ordinamento civile riparando i guasti e le discriminazioni provocati dalle disposizioni del D.Lgs. 29/92 ove queste ultime, al precipuo fine di escludere le prime dal novero delle soggettività rimaste fruitrici del regime giuridico di diritto pubblico, erano state (successivamente alla loro promulgazione!) munite di una apposita “appendice” recante, in riferimento alle Forze di Polizia, la locuzione “di Stato”, malgrado la l. 65/86 (con la propria natura ordinamentale) fosse in vigore già da otto anni (!); ed è di ogni evidenza come, nello stesso paragrafo I), la previsione dell'inserimento della P.L. nel comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico rappresenti il vero nucleo della “questione” in discorso, giacché esso non è soltanto conseguente (o consequenziale) al formale inquadramento della P.L. quale reale Forza di Polizia, ma concretizzi il presupposto medesimo di quella che dovrebbe costituire l'unico, autentico obiettivo di una riforma intesa nel suo significato oggettivo;
- II) la cancellazione dei “limiti spazio-temporali della qualifica di polizia giudiziaria” imposti dal prefato art. 57 C.p.p. che, nella sua irragionevolezza, si poneva come un caso unico nel

- suo genere capace di suscitare finanche ilarità (“l’agente a mezzo servizio”), rispetto alle polizie di tutto il mondo, statali, locali o rurali che fossero;
- III) l’attuazione del “rientro nella disciplina pubblicistica del contratto di lavoro” del personale della P.L. che sancisce il transito di questo nella sua sede di contrattazione collettiva naturale rispetto alle sciagurate disposizioni sancite a seguito delle divisioni compartimentali scaturenti dalla “Legge brunetta” ed avallate ancora dalle copiose preposte di legge presentate negli ultimi anni ove si “concedeva” alla P.L., tutt’al più, la istituzione di un “tavolo separato” di trattative all’interno del “compartone” delle categorie appartenenti agli EE.LL. ed alle Regioni;
- IV) la (egualmente conseguenziale al punto precedente) estensione integrale delle garanzie previdenziali ed assistenziali, previste per le Forze di Polizia statali, alla P.L. con la correlativa restituzione delle prerogative inerenti la causa di servizio, l’equo indennizzo e la pensione privilegiata inopinatamente eliminate dal Decreto Monti;
- V) rassegnazione di un ruolo istituzionalmente essenziale alla P.L. nell’ambito delle politiche e dei patti della sicurezza locali mediante l’adozione del criterio di armonizzazione dei relativi compiti con quelli espletati dalle altre Polizie e con la predisposizione di mezzi e strutture, ovvero, strumenti adeguati ad assicurare l’efficienza del servizio e l’incolumità degli operatori, bilanciando le prescrizioni poste dalla delega statale delle funzioni d’istituto con l’autonomia operativa del personale e delle strutture di comando;
- VI) “riordino della dirigenza interna della P.L. in base alla normativa in vigore per le Forze di Polizia ad ordinamento civile” con annesso divieto di assunzioni di dirigenti provenienti da altre amministrazioni (da ogni altra amministrazione, centrale o locale che possa essere; ndr.) “a tempo determinato, ovvero a contratto”; anche se apparentemente secondaria o succedanea, questa disposizione riveste, invece, un’estrema importanza poiché il “fenomeno” di codeste assunzioni, oltre al proliferare di abusi e di danni a carico della dirigenza interna ai Corpi e servizi di P.L., nonché di favoritismi ed arbitri da parte di sindaci ed amministratori locali, incarna uno dei peggiori degradi della P.L. poiché non si è mai verificato per le altre Polizie che la direzione di una questura o di un commissariato della Polizia di Stato venga affidato ad un ufficiale della Forestale o viceversa; e così dicasi per la Polizia penitenziaria o, peggio, per le polizie ad ordinamento militare.

Con i requisiti e gli obiettivi qui esposti, il DdL. in oggetto dimostra di essere in grado di esaudire i più gravosi impegni cui è chiamato il Legislatore per ripristinare una certezza del diritto, in tema di P.L. da troppo tempo erosa e stravolta.

E non può non constatarsi – anche in virtù della conservazione della L. 65/86 – come le innovazioni che esso introduce riprendano, in una certa misura, gli intendimenti e le progettualità originari degli organi comunitari, tanto da ben permettere di visualizzarne i contenuti come facenti parte di una legge europea o, comunque, esecutivi ed attuativi dello stesso spirito che aveva informato l’avvio della vera riforma delle polizie all’interno dei Paesi della Comunità (ora, Unione).