

NUOVI ORIZZONTI

SETTIMANALE DI INFORMAZIONE - AUTORIZZAZIONE TRIBUNALE DI ROMA N. 122/83 - APRILE - MAGGIO 2016

EDIZIONE STRAORDINARIA

SCIOPERO NAZIONALE

Polizia Locale - 13 Maggio 2016

PER UN CONTRATTO DI POLIZIA

Ll malessere che serpeggia nelle Forze Armate, nelle Forze di Polizia e nell'ambito della Giustizia in genere ha provocato, di riflesso, sconcerto e malumore anche nei corpi della Polizia Locale d'Italia. È ora di rendersi conto che l'ordinata vita delle comunità cittadine, delle odierne megalopoli, oppure dei centri minori della periferia, dipende, indubbiamente, da strutture amministrative agili e funzionali. Ciò, purtroppo, è per la stragrande maggioranza dei comuni d'Italia, una aspirazione ben lungi dall'essere realizzata, per una serie di molteplici ritardi e di manchevolezze tra cui primeggia il riordinamento delle Forze di Polizia Locale.

Occorre rendersi conto che, specie nelle grandi città Metropolitane, le "antiche guardie comunali" hanno ormai compiti crescenti e assolutamente fondamentali, poiché la vita delle immense periferie e dei quartieri più emarginati non può essere regolata solo dal saltuario (e spesso traumatico) intervento delle Forze dell'Ordine di tipo militare e/o militarizzato; è necessario, infatti, che una struttura più legata alla realtà che la circonda e che insieme rappresenti l'autorità dei poteri pubblici, sia in costante contatto con i bisogni e le esigenze dei cittadini.

La Polizia Locale, che in Italia è rappresentata dal ragguardevole numero

di 60.000 uomini e donne in divisa, sebbene in prima linea e diuturnamente in lotta per l'affermazione della legalità e per la repressione della delinquenza comunque essa si manifesti nelle oltre 8.000 città e comuni minori, non godono dello "status" che spetta a tutti gli addetti a queste delicate funzioni.

Lo stato di tale marcato deprezzamento, di accentuata subalternità degli addetti delle Polizie Locali, viene individuato nella mancanza di un "comparto" tipicamente e specificatamente addestrato alla difesa della categoria, tanto che si propone con sempre più insistenza l'entrata delle Polizie Locali nel "Comparto Sicurezza" con un contratto di Polizia.

Non appare disdicevole, a questo punto, che il "Comparto Sicurezza" organizzi la difesa degli interessi e dei diritti diffusi di soggetti che svolgono medesime funzioni, anche se retribuiti da amministrazioni diverse.

Soltanto un siffatto inserimento dei lavoratori delle Polizie Locali potrà permettere l'acquisizione di una nuova coscienza del proprio lavoro e della volontà di battersi per finalità che non siano semplicemente motivate dalla sopravvivenza, ma anche dalla dignità professionale.

Questa grande cosa, non assolutamente impossibile, merita di essere sostenuta dal Parlamento Italiano, dal Parlamento Europeo e da tutti i cittadini che agognano di vivere liberi in città ordinate e sicure!

Luigi Marucci
Presidente Nazionale OSPOL/CSA

DDL 1571

Disegni di legge

Atto Senato n. 1571

XVII Legislatura

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

Iniziativa Parlamentare

Aldo Di Biagio

Cofirmatari: Antonio Stefano Caridi (NCD) (Franco Conte (NCD) Vincenzo Cuomo (PD) Marino Germano Mastrangeli (Misto) Domenico Scilipoti Isgro' (FI-PdL XVII) Claudio Zin (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE) Marcello Gualdani (AP(NCD-UDC)

Presentato in data 17 luglio 2014; annunciato nella seduta ant. n. 288 del 23 luglio 2014.

Assegnato alla 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente il 3 febbraio 2015. Annuncio nella seduta ant. n. 386 del 4 febbraio 2015. Pareri delle commissioni 2^a (Giustizia), 5^a (Bilancio), 11^a (Lavoro), Questioni regionali

DDL 1571

Onorevoli Senatori. -- Il presente disegno di legge scaturisce dalla necessità di fornire i dovuti riscontri normativi ad una evoluzione funzionale che ha interessato, negli ultimi vent'anni, la polizia locale.

È doveroso ricordare che l'ordinamento nazionale della polizia locale è ancora informato alla legge 7 marzo 1986, n. 65, che allo stato attuale dei compiti e delle funzioni attribuite agli agenti, in sede municipale e provinciale, risulta oramai inadeguata.

I profondi mutamenti intervenuti per la polizia locale negli ultimi anni trovano conferma in una giurisprudenza ormai consolidata, la quale ha di fatto rafforzato le già esistenti attribuzioni funzionali, in ambito amministrativo, individuandone altresì di nuove, come il riconoscimento della qualità di forza di pubblica sicurezza, ed elaborando importanti riqualificazioni identitarie che hanno stabilito la specialità della polizia locale all'interno della struttura dell'ente di appartenenza.

Ancora, su impulso della Corte di cassazione, si è affermato da tempo in materia di polizia giudiziaria, il principio della competenza piena della polizia locale di perseguire ogni tipo di reato e, quindi, di non restringere la sua sfera di attività unicamente alle condotte illecite, depenalizzate o amministrative ma di intervenire ovunque venga commessa o tentata una violazione della legge penale nella fattispecie del delitto o della contravvenzione.

D'altronde, il fatto che dall'Amministrazione centrale, da quella periferica e da quelle locali provengano incentivazioni all'armamento degli operatori della polizia locale concorre a delineare un quadro evolutivo del ruolo di difesa sociale acquisito dall'agente locale nel fronteggiare forme di devianza e di criminalità, certamente indicativo di una crescita dell'allarme sociale e della conseguente evoluzione del ruolo.

A mutare, nel corso degli anni, in risposta alle esigenze via via emergenti dal territorio e dalle autorità competenti, è stata la concezione stessa di vivibilità del contesto pubblico, urbana e metropolitana, segnatamente in tema di sicurezza pubblica, e soprattutto i suoi contorni e contesti operativi. In questo senso appare ormai inattuale e inadeguata l'organizzazione

amministrativa prevista dalla normativa vigente, soprattutto in considerazione delle mutate circostanze operative e funzionali, che determinano conseguentemente nuove esigenze strutturali e strumentali, finalizzate a garantire la fattibilità di quell'azione qualificata e specialistica che è attualmente richiesta agli agenti sul territorio, nell'esercizio delle loro rinnovate funzioni.

Occorre ricordare che la polizia locale è ormai da tempo coinvolta in specifiche operazioni di ordine pubblico eseguite dalle altre Forze di polizia, tanto in situazioni estemporanee di emergenza, quanto nel contesto di più articolate ed estese programmazioni di interventi concertati con le polizie statali su iniziativa e richiesta del prefetto. Difatti, in applicazione dei principi e delle finalità alla base delle politiche integrate per la sicurezza, il Ministero dell'interno, a partire dal 20 marzo 2007, ha avviato un programma di accordi di cooperazione tra lo Stato e gli enti locali, noti come "patti per la sicurezza", che prevedono azioni congiunte sulle materie inerenti la pubblica sicurezza e, più specificatamente, la sicurezza urbana, nozione relativamente nuova ma estremamente significativa per evidenziare l'incremento di impegni e di responsabilità affidati alla polizia locale, sia in autonomia che in sinergia con l'Autorità di pubblica sicurezza.

Questo rinnovato coinvolgimento del comparto si traduce in un ulteriore, progressivo e potenziale aumento delle condizioni operativamente rischiose per il personale che, su disposizione del sindaco, può essere impiegato, in via sussidiaria, per la vigilanza, anche armata, del territorio ove lo richiedano peculiari condizioni locali, oppure eventi dotati di elevata criticità.

Una tale evoluzione dei doveri e delle responsabilità deve trovare opportuno riscontro in sede normativa, anche al fine di un giusto riconoscimento dei diritti dei lavoratori coinvolti.

Non si può tralasciare di considerare, a tal riguardo, le forti criticità che ancor condizionano, sotto il profilo previdenziale ed assistenziale, gli agenti di polizia locale a seguito dell'abolizione dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata, disposti dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Una disposizione che non tiene conto della forte rischiosità delle operazioni che vedono coinvolti quotidianamente questi agenti. Senza dimenticare che, accanto alla lesività da traumi il personale operante, soprattutto, nei servizi esterni, risulta, in elevata misura, vittima di malattie professionali strettamente collegate ai livelli di inquinamento e pericolosità ambientale a causa della tipicità del loro lavoro che implica presenza costante in luoghi degradati sotto il profilo ecologico.

Ci si trova nella paradossale situazione in cui ad un oggettivo aumento di compiti, funzioni, responsabilità e doveri dei lavoratori corrisponde una contrazione ingiustificata e, quasi, sconsiderata degli istituti di tutela. Un paradosso che pesa gravemente sulla professionalità e sulla sicurezza di cittadini che sono quotidianamente al servizio della comunità, in un contesto che li rende, di fatto, mediatori di criticità e conflitti e tutori della vivibilità del contesto pubblico.

In un tale quadro di riferimento si colloca il presente disegno

di legge recante una delega al Governo per la riforma della legge 7 marzo 1986, n. 65, e il nuovo inquadramento della polizia locale.

In particolare, l'articolo 1 della proposta delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi finalizzati alla riforma della citata norma, e al nuovo inquadramento della polizia locale, secondo alcuni principi e criteri direttivi. In primo luogo, l'inquadramento come Forza di polizia ad ordinamento civile, che dovrebbe determinarne l'annoveramento tra i soggetti di cui alla legge 1° aprile 1981, n. 121. In secondo luogo il superamento dei limiti spazio-temporali della qualifica di polizia giudiziaria, finalizzato a riconoscere a tutti gli effetti, all'agente di polizia locale, la qualifica di polizia giudiziaria. Tale superamento si rende necessario sotto il profilo normativo ai fini di armonizzare la normativa vigente alla realtà dei fatti, garantendo allo stesso tempo una maggiore operatività e una inderogabile tutela per il personale che, de facto, si trova già ad operare in tal senso.

La delega è altresì improntata a disciplinare gli aspetti contrattuali del personale coinvolto, inscrivendolo all'interno della disciplina pubblicistica del contratto di lavoro ed equiparazione dei profili previdenziali ed assistenziali a quelli previsti per le Forze di polizia dello Stato, al fine di superare le molte criticità che ancora condizionano la categoria. Successivamente la delega è finalizzata ad una armonizzazione dei compiti, delle funzioni e delle strutture della polizia locale, quale forza di polizia ad ordinamento civile, che rispecchi le nuove esigenze funzionali e strumentali, con particolare riferimento a tutte le conseguenze derivanti, sotto il profilo operativo, dai patti per la sicurezza, anche in tema di raccordo tra i diversi livelli e organi coinvolti a livello istituzionale.

Da ultimo, si fornisce un'indicazione di principio relativamente alla dirigenza interna, indicando per essa l'inapplicabilità delle disposizioni relative all'assunzione di dirigenti a tempo determinato, provenienti da altre amministrazioni, al fine di evitare la criticità che negli ultimi tempi hanno interessato, a tal riguardo, la categoria in oggetto. L'articolo 2 reca norme attuative, prevedendo che i decreti legislativi di cui all'articolo 1 siano adottati su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli organi centrali della polizia locale e previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. Si prevede, in particolare, che quest'ultima si esprima entro trenta giorni dalla data di trasmissione dei relativi schemi e che, decorso tale termine, il Governo possa comunque procedere. Si prevede, infine, che gli schemi siano trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro trenta giorni dall'assegnazione, e decorso tale termine, si dà comunque la facoltà al Governo di emanare i decreti legislativi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati alla riforma della legge 7 marzo 1986, n.65, e al nuovo inquadramento della polizia locale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) inquadramento come Forza di polizia ad ordinamento civile e conseguente inserimento nel comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico;
- b) superamento dei limiti spazio-temporali della qualifica di polizia giudiziaria;
- c) rientro nella disciplina pubblicistica del contratto di lavoro;
- d) equiparazione dei profili previdenziali ed assistenziali a quelli previsti per le Forze di polizia dello Stato;
- e) armonizzazione dei compiti, delle funzioni, delle qualifiche e delle strutture della polizia locale con quelli delle Forze di polizia ad ordinamento civile che rispecchi le nuove esigenze funzionali e strumentali, con particolare riferimento ai patti per la sicurezza;
- f) riordino della dirigenza interna della polizia locale in base alla normativa in vigore per le Forze di polizia ad ordinamento civile e conseguente inapplicabilità delle disposizioni relative all'assunzione di dirigenti provenienti da altre amministrazioni a tempo determinato, ovvero a contratto.

Art. 2.

(Norme attuative)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono adottati su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro dell'economia e delle finanze, nonché con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli organi centrali della Polizia locale e previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si esprime entro trenta giorni dalla data di trasmissione dei relativi schemi; decorso tale termine, il Governo può comunque procedere. Successivamente, gli schemi sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro trenta giorni dall'assegnazione; decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

NOTE DI COMMENTO AL DISEGNO DI

LEGGE N. 1571 (DI BIAGIO, CONTE E ALTRI)

“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 conseguenziale 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 impiegate 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 antimog).

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) rassegna 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).

**CONVEGNO POLIZIA LOCALE
SALA ISMA - SENATO DELLA REPUBBLICA
ROMA 5 APRILE 2016**

**VERSO UNA POLIZIA LOCALE
DI LIVELLO EUROPEO
Ripartire dal ddl 1571: Riassetto delle funzioni,
Contratto di Polizia,
Inserimento nel Comparto Sicurezza**

SALUTO SEN. DI BIAGIO

Grazie, Buongiorno a tutti.

Sono molto lieto di poter porgere a tutti Voi il mio saluto in occasione dell'importante incontro di oggi. E ringrazio in primo luogo il Presidente Marucci per avere voluto creare un'occasione di confronto. Coinvolgendomi in maniera attiva attraverso il ddl 1751 che diventa spunto di riflessione e oggetto di istanze.

Colgo l'occasione per salutare il collega Vincenzo Cuomo, anche lui firmatario del disegno di legge 1571. E saluto e ringrazio i relatori, la cui competenza sarà un valore aggiunto per i lavori di oggi.

Voglio infine approfittare di questo incontro per salutare e ringraziare tutti gli agenti di polizia locale presenti oggi in questa sala. Rinnovandovi, in questa sede, la nostra stima e il nostro rispetto per il quotidiano servizio che svolgete in favore della nostra comunità.

Malgrado le criticità operative, i limiti funzionali e normativi entro i quali siete costretti ad operare portando avanti una delle attività che è - permettetemi di dire - fondamento della sicurezza cittadina. In un momento così delicato e complesso sotto il profilo dell'esigenza di sicurezza urbana. Infatti, l'incontro di oggi affronta un tema che ha un importante riverbero per la vita e la sicurezza di tutti noi cittadini, ed è importante che venga discusso, come facciamo quest'oggi, in una cornice istituzionale. Soprattutto a pochi giorni dai drammatici eventi di Bruxelles, a pochi mesi dagli altrettanto tragici eventi di Parigi. Quello che è avvenuto nelle due capitali europee ha segnato in maniera indelebile l'immaginario e la vita di ognuno di noi. Ridefinendo la nostra stessa percezione ed esigenza di sicurezza.

Si sono spese molte parole nei giorni seguenti gli attentati, per rinnovare l'esigenza di un coordinamento delle centrali investigative a livello europeo e di una unificazione delle strategie di sicurezza. Un percorso non semplice, ma certamente necessario alla luce degli eventi recenti. Che non può risolversi in pronunce dettate dall'emotività del momento. Ma deve partire da una nuova consapevolezza della configurazione delle forze dell'ordine sul territorio nazionale.

E sulle modalità attraverso cui queste possono essere funzionali agli obiettivi operativi che sono assolutamente in evoluzione.

Questo e il concetto di partenza, condiviso da tutti, e a partire dal quale prende forma e legittimità qualsiasi ipotesi di riforma, rettifica e miglioramento della normativa vigente. In questo senso il nostro confronto di oggi è quanto mai attuale:

"VERSO UNA POLIZIA LOCALE DI LIVELLO EUROPEO".

Attuale perché indica una direzione, ed un obiettivo rispondente a quanto l'attualità ci pone drammaticamente di fronte.

Ma il sottotitolo, in questo senso è ancora più attuale: "Ripartire dal ddl 1571: Riassetto delle funzioni, Contratto di Polizia, Inserimento nel Comparto Sicurezza".

Perché per raggiungere un obiettivo occorre avere piena consapevolezza dello status quo e cosa di questo deve essere modificato.

Nel nostro caso, l'ordinamento nazionale della polizia locale è disciplinato da una legge che ha compiuto trent'anni e che dovrebbe essere invece costantemente oggetto di aggiornamento.

Tenendo conto di quello che è successo negli ultimi trent'anni nella società e non restando ferma ad una concettualizzazione della polizia locale che nei fatti non esiste più.

Alla base di questa evoluzione c'è sicuramente un aumento delle esigenze di sicurezza espresse dalle comunità locali, in una prospettiva non solo nazionale ma transnazionale.

Un dato che voi tutti conoscete sicuramente meglio di me, trovandovi in prima linea ogni giorno.

Questa domanda di sicurezza diventa ogni giorno di più una priorità per le nostre comunità.

Ma in realtà il contesto operativo dell'agente di polizia locale è mutato da tempo, così come sono mutate le dinamiche di gestione delle politiche territoriali, che hanno interessato - e interessano tuttora - la nostra società.

Basti pensare, uno fra tutti, all'impatto sociale dei flussi migratori.

Ma lo stesso contesto cittadino nel suo complesso ha subito, negli ultimi anni, un notevole mutamento, con conseguenti ripercussioni sul piano della sicurezza pubblica.

Pensiamo al proliferare di manifestazioni, che in taluni casi acquisiscono delle modalità di espressione violente di cui bisogna tenere necessariamente conto.

E' proprio le comunità cittadine il luogo in cui tutte queste trasformazioni incidono sulla vita e sulla definizione stessa di spazio pubblico e di ordine pubblico.

Sono tutti fattori che dal punto di vista operativo hanno determinato un coinvolgimento sempre maggiore della polizia locale.

Questo coinvolgimento crescente rende chiaro come la figura dell'agente di polizia locale abbia assunto pienamente un ruolo di presidio e tutela della legalità e della sicurezza per l'intera collettività.

In uno scenario operativo in evoluzione. Uno scenario che richiede strumenti, risorse e, soprattutto, garanzie di operatività.

Voglio ricordare solo alcune delle novità che tutto questo ha comportato:

- riconoscimento, di fatto, della qualifica di forza di pubblica sicurezza, a seguito di una giurisprudenza ormai consolidata
- attribuzione dei compiti di polizia giudiziaria.
- armamento degli operatori, indice chiaro di come siano mutati i contesti di intervento e le forme di criminalità che ci si trova a fronteggiare
- coinvolgimento in operazioni di ordine pubblico.

Ormai la polizia locale è coinvolta quotidianamente in operazioni di ordine pubblico eseguite dalle altre Forze di polizia, sia in situazioni di emergenza, sia nell'ambito di programmazioni articolate e concertate con le forze di polizia.

E questo per effetto dei "patti per la sicurezza" avviati dal Ministero dell'interno, a partire dal 2007 il legislatore è quindi chiamato oggi ad un maggiore impegno per garantire che a queste mutate circostanze operative e funzionali, corrisponda un adeguamento della normativa di riferimento, per garantire quell'azione, che le esigenze del territorio impongono, e al contempo il più alto il livello di tutela dei lavoratori.

La normativa attuale non presenta tali garanzie.

Garanzie non solo verso i lavoratori ma anche verso i cittadini.

Ed è con questa consapevolezza che abbiamo inteso presentare il disegno di legge 1571 "Delega al Governo per la riforma della legge 7 marzo 1986, n. 65, e per il nuovo inquadramento della polizia locale".

Si tratta di una proposta condivisa in modo trasversale da tanti colleghi, primo fra i quali il sen. Cuomo. Con la definizione della delega, si intende snellire il processo di rinnovamento normativo dando all'esecutivo un preciso mandato di riconfigurazione.

Tuttavia non si tratta di una delega in bianco (fra l'altro si specifica che i decreti siano adottati sentendo chiaramente le organizzazioni sindacali).

Bensi delinea alcune semplici ma fondamentali linee guida come potete leggere nella prossima slide:

- a) inquadramento come Forza di polizia ad ordinamento civile e conseguente inserimento nel comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico;
- b) superamento dei limiti spazio-temporali della qualifica di polizia giudiziaria;
- c) rientro nella disciplina pubblicistica del contratto di lavoro;
- d) equiparazione dei profili previdenziali ed assistenziali a quelli previsti per le Forze di polizia dello Stato;
- e) armonizzazione dei compiti, delle funzioni, delle qualifiche e delle strutture della polizia locale con quelli delle Forze di polizia ad ordinamento civile che rispecchi le nuove esigenze funzionali e strumentali, con particolare riferimento ai patti per la sicurezza;
- f) riordino della dirigenza interna della polizia locale in base alla normativa in vigore per le Forze di polizia ad ordinamento civile e conseguente inapplicabilità delle disposizioni relative all'assunzione di dirigenti provenienti da altre amministrazioni a tempo determinato, ovvero a contratto.

Punti che sono certo saranno oggetto di dibattito e piena condivisione.

Su cui i nostri ospiti relatori sapranno offrire molti spunti di riflessione.

Voglio solo chiarire alcuni elementi di lettura.

Con riferimento al punto a) Perché parliamo di nuovo inquadramento?

il legislatore deve prendere atto della specificità della forza di polizia locale rispetto al semplice personale amministrativo.

La polizia locale è impegnata al fianco delle altre forze di polizia e tale impegno deve trovare anche una sua configurazione normativa.

Soprattutto nell'ottica di realizzare la sinergia delle forze di polizia.

E' giusto lavorare in sinergia? E' giusto!

E' efficace? E' efficace!

Bene, occorre però definire correttamente la cornice di operatività, senza lasciare la polizia locale a fare la cenerentola dei servizi operativi.

Come è accaduto a Roma con l'istituzione del numero unico emergenza, previsto dalle normative europee, in cui però ci si è dimenticati di includere la polizia locale.

Polizia locale che viene chiamata per vie traverse, quasi con una sorta di sistema tamponativo.

Questa non è sinergia. E' anzi il preludio di una operatività difettosa che avrà risvolti di natura pratica.

E' chiaro poi che un riassetto normativo di tal genere presuppone un riordino della dirigenza interna della polizia locale in base alla normativa in vigore per le Forze di polizia ad ordinamento civile.

Con riferimento al punto b);

Questo è un ulteriore elemento fondamentale per garantire l'operatività dell'agente di polizia locale.

A tutto vantaggio della sicurezza cittadina.

Qui non parliamo di dare un "di più", o dei privilegi, ma di realizzare la tutela della pubblica sicurezza nel migliore dei modi.

Va chiarito una volta per tutte che le indagini, la prevenzione e la repressione dei reati, non possono avere una stringente e burocratica limitazione spazio-temporale.

Con il rischio che l'attività dell' agente di polizia locale, nel momento in cui cessa il suo orario di servizio o si oltrepassa il limite territoriale, diventi illegittima.

Dimenticando, fra l'altro, quanto sia fondamentale in questi frangenti operativi il lavoro fatto, per così dire, fuori contesto.

Tutto questo, che vale soprattutto quando si parla della qualifica di polizia giudiziaria, rientra comunque in un discorso più generale legato all'evoluzione, di fatto, della figura dell'agente di polizia locale.

Ed è per questo che è necessario l'armonizzazione dei compiti, delle funzioni, delle qualifiche e delle strutture della polizia locale con quelli delle Forze di polizia ad ordinamento civile, che rispecchi le nuove esigenze funzionali e strumentali, con particolare riferimento ai patti per la sicurezza.

E tutto questo dovrebbe coinvolgere anche un impegno sulla formazione degli agenti.

Soprattutto vista la crescita di allarme sulla sicurezza e le mutazioni intervenute nelle dinamiche legate alla criminalità e microcriminalità.

Anche in connessione con i fenomeni migratori e terroristici. E' chiaro che ad una armonizzazione funzionale deve corrispondere anche una armonizzazione contrattuale che tenga conto delle dovute garanzie anche in termini di coperture.

Per questo ho inserito i punti relativi al rientro nella disciplina pubblicistica del contratto di lavoro e all'equiparazione dei profili previdenziali ed assistenziali a quelli previsti per le Forze di polizia dello Stato;

Perché, non è pensabile che in una operazione su strada che veda coinvolti agenti di diversa "divisa" , ma con lo stesso potenziale di rischio, ci sia qualcuno che abbia meno garanzie se non addirittura alcuna copertura.

Questo voi lo sapete, avviene quotidianamente.

Non si può stare a guardare, aspettando la prossima tragedia.

Pensiamo all'ampia casistica di situazioni di rischio di una

città come Roma: dalla gestione delle manifestazioni, al contrasto della criminalità e microcriminalità, al presidio dei campi nomadi.

Ed è per questo che parallelamente a questa battaglia per il nuovo inquadramento, siamo impegnati anche sul fronte del disegno di legge 1090. Con l'obiettivo di colmare il vuoto di tutele definito dal decreto "salva Italia" nel 2012.

Come vedete si tratta di pochi ma fondamentali principi guida (6 in tutto) che però delineano un inquadramento organico e rispondente alla realtà della polizia locale.

Lascio ora la parola al collega, ma voglio concludere questo mio saluto rinnovando a tutti voi la mia disponibilità a proseguire insieme in questo percorso.

Che è anche il doveroso riconoscimento di un'opera di presidio e tutela della legalità che merita di essere apprezzata e valorizzata nei modi più opportuni. A tutela e garanzia dei cittadini stessi.

Rinnovo a voi tutti i ringraziamenti, ribadendo la mia disponibilità ad accogliere qualsiasi indicazione, riflessione o suggerimento che vada esattamente in questa direzione di ottimizzazione e di miglioramento.

Sen. Aldo Di Biagio

**NELLA NOSTRA
AUTONOMIA
LA TUA LIBERTÀ**

Direttore Responsabile: Luigi Marucci

Direzione: Via Clelia, 18 - 00182 Roma

Redazione: Luana Vitale

Tel. 06 5818638 e-mail: infospol@ospol.it