

1 ^ COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI – CAMERA DEI DEPUTATI
MEMORIA AUDIZIONE 9 OTTOBRE 2025
«Riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale»

Illustre Presidente, Onorevoli membri della Commissione,

l'O.S.Po.L. – Organizzazione Sindacale delle Polizie Locali, fin dai primi anni '90 si batte per rivendicare il giusto ruolo delle donne e uomini dei Corpi e Servizi delle Polizie Locali d'Italia a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, rammentando che la Polizia Locale ha un suo specifico ordinamento previsto dalla **Legge 7 marzo 1986 n. 65** e fino all'emanazione del D.lgs. 29/1993, c.d. Amato, che ha privatizzato il pubblico impiego ad esclusione delle Forze di Polizia dello Stato ed altre categorie (civili) menzionate nell'art. 3 del D.Lgs 165/2001, il **rapporto giuridico del personale della Polizia Locale era in regime di "diritto pubblico"**, al pari delle Forze di Polizia dello Stato.

Una svista del legislatore o una declassazione del ruolo e delle funzioni della Polizia Locale?

Stà di fatto che il parlamento relegò ed ha relegato nel ruolo di subalternità la Polizia Locale rispetto alle Forze di Polizia dello Stato, quindi, usando il gergo calcistico, le polizie dello Stato in serie A e quelle Locali in serie B, dove quest'ultime non hanno le stesse tutele previdenziali, assistenziali, economiche e giuridiche, contrariamente al dettato della Carta costituzionale.

All'interrogativo posto molte volte sono intervenuti il TAR, il Consiglio di Stato e la Corte costituzionale. Già nel 1996 con un tentativo maldestro del Comune di Roma venne deliberata la privatizzazione del Corpo della Polizia Municipale, come all'epoca si chiamava. Il Corpo fu trasformato in una Istituzione (municipalizzata) con tanto di consiglio di

amministrazione, una vera e propria azienda. Solo con il risentimento e l'ardire della nostra organizzazione sindacale (unica nello scenario sindacale dell'epoca), impugnammo al TAR Lazio lo scellerato tentativo e la categoria trovò piena soddisfazione nella sentenza n° 1215, confermata dal Consiglio di Stato il 16/12/97.

Fu sancito, in modo puntuale, rigoroso ed incontestabile, che l'attività di **polizia**, quale quella svolta dai Corpi e Servizi di Polizia Municipale, configura l'esercizio di una **pubblica funzione** e non di un pubblico servizio, quindi la non riducibilità della Polizia Locale a un servizio di natura sociale ma con la qualità di **polizia**.

Successivamente, anche per dirimere la sottile linea di demarcazione tra ordine pubblico e sicurezza pubblica, visto che con la riforma del Titolo V della Costituzione la competenza legislativa è stata devoluta alle Regioni - art. 117, secondo comma, lett. h) – in materia di “**polizia amministrativa locale**”, mentre lo Stato mantiene la competenza esclusiva in materia di "ordine pubblico e sicurezza".

In merito la Corte costituzionale si è dimostrata consapevole del fatto che la sicurezza pubblica, se letta estensivamente, **potrebbe condurre a un'eccessiva compressione dei poteri delle autonomie locali**. Con la sentenza n.290/2001, richiamata nelle sentenze n. 285/2019 e la n. 236/2020, si è espressa sulla nozione di **ordine pubblico e sicurezza pubblica**, affermando che “è opportuno chiarire che tale definizione nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza di questa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. È dunque in questo senso che deve essere interpretata e **non a qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni**, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile”, e aggiunge che “**una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità**

statali di polizia e autonomie locali”. Ne consegue che la “polizia amministrativa locale” **non rientra con le attività di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza proprie delle polizie locali e in quanto tali ricomprese nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza.**

Di interesse anche la sentenza n. 167/2010 ove la Corte costituzionale si pronuncia sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di polizia locale. Nel commento la sentenza indica che occorre **giungere all’istituzione di un nuovo e più efficiente sistema nazionale dell’ordine pubblico e della sicurezza**, in cui potrebbero armonicamente operare in modo collaborativo ed efficace tra Stato, Regioni ed Enti locali e i corpi di polizia statali e locali a tutela dei beni essenziali della collettività, ovvero “il problema qui in discussione non è di stabilire chi, attualmente, sia riconosciuto come ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ma di stabilire chi abbia la competenza a operare il riconoscimento» (sent. n. 313 del 2003), competenza «riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, **in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale”** (sent. n. 185 del 1999).

Pertanto, nel 2017 il parlamento con la conversione in legge del **decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Ministro Minniti)** recante “Misure urgenti sulla sicurezza delle città e per la vivibilità dei territori e interventi volti al mantenimento del decoro urbano”, convertito con modificazioni dalla **L. 18 aprile 2017, n. 48**, aveva cercato in parte di dare risposta alle pronunce della Corte centralizzando il ruolo delle Polizie Locali nella **sicurezza urbana** integrata con le Forze di polizia dello Stato, prevedendo **scambio informativo, per gli aspetti di interesse nell'ambito delle rispettive attribuzioni istituzionali**, tra la polizia locale e le forze di polizia presenti sul territorio; interconnessione, a livello territoriale, delle **sale operative della polizia locale con le sale operative delle forze di polizia e regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica** finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio; **aggiornamento professionale integrato per gli operatori della polizia locale e delle forze di polizia**; ove per **sicurezza urbana** si intende “il **bene pubblico** che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche

urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la **prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio**, la promozione della cultura, del **rispetto della legalità** e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

Nel 2019, con il **decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113** (Ministro Salvini), convertito con modificazioni dalla **L. 1 dicembre 2018, n. 132**, tra gli altri, con gli artt. **18** (disposizioni in materia di accesso al CED interforze da parte del personale della polizia municipale), **19** (sperimentazione di armi ad impulsi elettrici da parte delle polizie locali) e **19 ter** (dotazioni della polizia municipale. Interpretazione autentica dell'articolo 5, comma 5, primo periodo, della legge 7 marzo 1986, n. 65), integrò con delle disposizioni sulla Polizia Locale di natura Ordinamentale e sulla Sicurezza urbana.

Tutele formative e di strumentazioni di autodifesa raramente applicate e tutele di utilizzo diretto delle banche dati mai applicate ma, di fatto, la Polizia Locale concorre al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza. Inoltre, il decreto-legge n. 14/2017, nonché il successivo decreto-legge n. 113/2019, anche in quelle occasioni con la riammissione per il personale della polizia locale all'istituto dell'equo indennizzo (n.d.r. D.L. n. 14/2017) **non fu completato con la ri-introduzione della pensione privilegiata**, svilendo le aspettative della categoria. Di questo ne subiscono le conseguenze le **vittime del dovere, gli infortunati in servizio e chi ha subito gravi patologie per causa di servizio**. Questioni economiche? La tutela non si misura sulle risorse economiche. In questo modo è stato avvalorato il motivo del famigerato art. 6 del Decreto Salva-Italia (Manovra Monti) del 6 dicembre 2011, considerando il personale della Polizia Locale alla stregua dei generalizzati dipendenti pubblici dei più svariati profili professionali (dagli operai ai tecnici, dagli amministrativi al personale educativo scolastico, etc.), **escludendo, ovviamente, il personale del comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico, nonostante le nostre proteste**.

Per brevità, dal 2017 ad oggi, si sono succedute tre legislature dove la Commissione Affari costituzionali si occupò della Riforma della Polizia Locale, la XVII, la XVIII e l'attuale XIX. Nella prima (XVII) un nulla di fatto;

nella seconda (XVIII) si è stati ad un passo dal varo di una dignitosa riforma della polizia locale e **solo un'inconcepibile dietro-front della Commissione dal Testo base votato all'unanimità da parte dei membri**, ha portato ad un nulla di fatto.

In questa XIX legislatura, se vi è volontà di tutte le parti, si può finalmente varare una legge di riforma che “non dia” ma concretizzi il riconoscimento del ruolo fondamentale della **“Forza di polizia ad ordinamento locale”**, ovvero Polizia locale. Una terminologia da introdurre nella legge di riforma che **unifichi giuridicamente** le denominazioni della Polizia Locale istituite nei Comuni, nelle Province, nelle Città metropolitane e nell'Unione dei comuni.

In tale contesto si ritiene opportuno portare alla Vs attenzione le due petizioni presentate unitamente al sindacato rappresentativo a livello nazionale CSA Regioni Autonomie Locali-Dipartimento Polizia Locale nel 2016 e 2017, con le relative audizioni svolte nel 2017 e nel 2019 nella competente **Commissione del Parlamento Europeo a Bruxelles**, con le risultanze della Presidente Cecilia Wikstrom inviate alle Istituzioni Parlamentari e Governative della nostra nazione che sintetizziamo in poche parole: **“situazione discriminatoria in cui versano i lavoratori della Polizia Municipale e Locale in Italia, i quali non vengono considerati come gli appartenenti alle Forze di Polizia Nazionali. [...] si richiede quindi, alle Autorità Italiane, di attivarsi al fine di trovare una soluzione equa in grado di garantire pari diritti e condizioni di lavoro accettabili...”**.

Nell'attuale legislatura la Commissione è chiamata ad esaminare i progetti di legge - C. 125 **Bordonali**, C. 600 **Rampelli**, C. 875 **Bergamini**, C. 1716 **Governo**, C. 1727 **Russo** e C. 1862 **Caramiello** - recanti **“Riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale”** che nell'odierna audizione ci consente di condividere ed esprimere alcune considerazioni e criticità relative ai Corpi e Servizi della Polizia Locale su **tre punti cardini** che riteniamo fondamentali: **lo status giuridico; la parte ordinamentale; la parte contrattuale**.

Considerazioni e criticità che poniamo alla Vs autorevole attenzione sono frutto di un congiunto e lungo percorso sindacale unitamente al sindacato CSA Regioni Autonomie Locali-Dipartimento Polizia Locale,

condividendo pienamente le osservazioni poste nell'audizione del 11 marzo 2025, scaturite da lotte sindacali che hanno portato agli scioperi generali delle lavoratrici e lavoratori della Polizia Locale nel 2015, 2016 e 2019.

Innanzitutto, ribadiamo la necessità di prevedere di inserire nell'auspicato Testo base, i Corpi e Servizi di Polizia Locale, le Polizie Provinciali e le Polizie Metropolitane, lasciando inalterata la propria appartenenza funzionale e gestionale all'Ente Locale, sotto una unica denominazione **giuridica-contrattuale "Forza di Polizia ad Ordinamento Locale"**

Per inciso, tale denominazione **"Forza di Polizia ad Ordinamento Locale"**, già indicata dai rappresentanti del CSA Regioni Autonomie Locale Dipartimento Polizia Locale nell'audizione di marzo scorso, è stata altresì rimarcata nell'audizione del 23 settembre u.s. da parte del rappresentante dell'ANCI e la nostra organizzazione sindacale condivide anche i tre imprescindibili elementi che l'ANCI ha rappresentato:

- **l'ordinamento della Polizia Locale è competenza esclusiva dello Stato così come la gestione associata delle funzioni degli enti locali a livello territoriale;**
- **l'attività della Polizia Locale si distingue dall'attività delle Forze di polizia principalmente nell'esercizio esclusivo nel perimetro locale di riferimento;**
- **le attribuzioni assegnate alla Polizia Locale ricomprendono le attività di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza e pertanto sono riservate in via esclusiva allo stato mentre appaiono materie di portata residuale (quindi competenza esclusiva delle regioni) quelle di polizia amministrativa locale.**

Non solo, condividiamo anche quanto espresso dall'ANCI sulla necessità **di prevedere la distinzione delle uniformi e segni distintivi in modo uniforme a livello nazionale, con la definizione delle caratteristiche, delle uniformi e dei segni distintivi**, nostra pluriennale rivendicazione sindacale al fine di dare **decoro e dignità** ai lavoratori, nonché **inutili sperperi di finanza pubblica**, così come si condivide l'urgente necessità di **potenziare gli organici** che per effetto dei pensionamenti e del mancato turnover si sono ridotti di **c.ca 15 mila unità** (nostro dato al 2025), anche

in ragione di mobilità verso altri comparti pubblici dove gli stipendi sono più rilevanti rispetto al comparto Funzioni Locali.

Infine, le statistiche riportate nella memoria dell'ANCI parlano chiaro sull'età media del personale e sull'operatività prevalenti tra cui la sicurezza urbana, le attività di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza e di polizia stradale.

Fatto questo inciso, ricordiamo che la legge 7 marzo 1986, n. 65 - Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale – è stato ed è un caposaldo per la categoria, se ben da moltissimi anni non più cogenti ai **mutamenti della società**, alle necessità di **sicurezza nelle città**, al quadro **giuridico-ordinamentale** di una polizia locale che svolge ogni tipologia di attività, **anche quelle a competenza esclusiva dello Stato**, al fine di assicurare la convivenza dei cittadini.

Da ben sette legislature – dalla XII alla XVIII, dal 1994 a ottobre 2022 - il parlamento, la preposta commissione, si sono cimentate con ogni tipologia di maggioranza politica, **nel tentativo di riformare l'ordinamento della Polizia Locale** sempre con nessuna concretizzazione. Le donne e uomini della Polizia Locale si domandano il perché, i motivi. I motivi possiamo sintetizzarli, avendoli vissuti sindacalmente in prima linea, in una volontà politica aleatoria, nei contrastanti pareri da parte di alcuni soggetti istituzionali di emanazione governativa che si sono succeduti nel tempo e per alcune organizzazioni sindacali che vorrebbero a tutt'oggi mantenere la categoria nello status giuridico privatistico.

In questa XIX legislatura, se vi è volontà di tutte le parti, si può finalmente varare una legge di riforma che “non dia” ma che **riconosce** il ruolo fondamentale della **Forza di polizia ad ordinamento locale**, ovvero Polizia locale.

I presupposti ci sono. Una diversa posizione di alcuni sindacati, dell'ANCI e UPI, una maggiore consapevolezza delle associazioni di categoria che non si accontentano di far ritrovare la categoria di nuovo in un ruolo ibrido da camaleonte che si adatta ad ogni necessità operativa (inesigibile) a fronte di esigui riconoscimenti che mortificano la categoria. Lo slogan che i lavoratori della Polizia Locale hanno portato nelle piazze è: **Polizia o Amministrativi!** Tradotto: o siamo poliziotti locali con pari tutele

giuridiche, previdenziali, assistenziali ed economiche al pari delle Forze di Polizia dello Stato, o siamo impiegati amministrativi seduti dietro una scrivania.

Un messaggio sintetico ma chiaro ed esaustivo alle Istituzione che viene direttamente dalle donne e uomini della Polizia Locale.

Riteniamo opportuno esprimere la nostra posizione rispetto ai disegni di legge presentati sulla riforma e sulle audizioni fin qui svolte.

In conclusione, questa memoria che ampia quanto brevemente espresso nell'odierna audizione, riassume i principali punti essenziali per addivenire ad una legge di riforma giusta, equa e qualificante per il personale della Polizia Locale, per lo Stato, per gli Enti Locali e per i cittadini.

I REQUISITI ESSENZIALI DI UNA RIFORMA DI LEGGE CONDIVISA

1. RICONOSCIMENTO COME “FORZA DI POLIZIA AD ORDINAMENTO LOCALE”

Locuzione che contraddistingue **giuridicamente e contrattualmente** l'insieme dei Corpi e Servizi di Polizia Locale (dei Comuni, delle Provincie, della Città Metropolitane, Unioni dei Comuni), dotati di autonomia organizzativa, costituiti dall'insieme dei dipendenti degli Enti locali che svolgono a vari livelli i servizi di polizia locale, posti alle dipendenze di un Comandante.

Al personale va esteso lo status, la parte ordinamentale, le qualifiche e le tutele di cui ai successivi punti.

2. STATUS GIURIDICO DI REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

Il rapporto di impiego del personale della Polizia Locale va riproposto in regime di diritto pubblico, inserendo di seguito al comma 1-ter dell'art. 3 del D.lgs. 165 del 2021 il comma 1-quater.

Lo contemplano le proposte di legge: C 125 (On. Bordonali) nell'art. 20; C 600 (On. Rampelli) nell'art. 21; C 875 (On. Bergamini) nell'art. 20; C 1727 (On. Russo) nell'art. 10; C 1862 (On. Caramiello), all'art. 18, anche se in forma più estesa.

3. ISTITUZIONE DI UN COORDINAMENTO NAZIONALE DELLA FORZA DI POLIZIA A ORDINAMENTO LOCALE

La costituzione di un organo, di natura consultiva per le Istituzioni e per il Ministero dell'Interno. Trova giustificazione nella multiformità ed eterogeneità degli obiettivi da perseguire nell'applicazione delle norme della legge di riforma da applicarsi a livello nazionale (p.e.: e caratteristiche tecniche delle uniformi e delle livree dei veicoli; le caratteristiche dei distintivi di grado delle uniformi; le caratteristiche degli strumenti di autotutela, nonché nell'ambito del dettame del decreto-legge n.14/20217 (promozione della sicurezza integrata), convertito dalla L. 48/2027, al fine della concreta attuazione dell'art. 1.

4. PREVALENZA DELLA PARTE “ORDINAMENTALE”

La riforma della 65/86 deve avere anche carattere “ordinamentale”. Le Polizie Locali a livello nazionale non hanno un ordinamento unico definito in ruoli e per la tipologia delle uniformi in termini di foggia, colori e gradi, che sia valido per l'intero territorio nazionale. Attualmente si lascia a ogni Comune e a ogni Regione la libertà di scelta, da cui scaturisce uno sperpero di risorse economiche anche per effetto delle **numerose mobilità** tra enti locali.

5. PARI TUTELE “PREVIDENZIALI, ASSISTENZIALI, INFORTUNISTICHE, PENSIONISTICHE, FISCALI, USURANTI” RICONOSCIUTE AL PERSONALE DELLE FORZE DI POLIZIA DELLO STATO

Parità di trattamento del personale della Polizia Locale alla disciplina vigente per le Forze di polizia dello Stato ad ordinamento civile.

6. RINTRODUZIONE DELLA PENSIONE PRIVILEGIATA

Inserimento al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dopo le parole “vigili del fuoco” sono inserite le seguenti: “Polizia Locale” (Forza di polizia a ordinamento locale).

7. RICONOSCIMENTO AI FAMILIARI DELLE “VITTIME DEL DOVERE” DELLA POLIZIA LOCALE

Pari disciplina in materia di speciali elargizioni e di riconoscimenti per le vittime del dovere e per i loro familiari, nonché infortunistica, con quella delle Forze di polizia dello Stato ad ordinamento civile.

8. INDENNITA' PENSIONABILE

Parità di trattamento del personale della Polizia Locale alla disciplina vigente per le Forze di polizia dello Stato ad ordinamento civile, in ossequio ai principi dell'art. 43, comma 3, L. 121/1981.

9. QUALIFICHE POLIZIA GIUDIZIARIA – PUBBLICA SICUREZZA - PORTO D'ARMI

Polizia Giudiziaria: le funzioni di Polizia Giudiziaria degli addetti di Polizia Locale, sia per gli Agenti che per gli Ufficiali di Polizia Giudiziaria, devono essere permanenti e senza limitazioni temporali e di territorio.

Pubblica Sicurezza: la funzione deve essere permanente, senza limiti spazio-temporali. Porto dell'arma di servizio anche fuori dell'ambito territoriale di competenza.

10. TUTELA LEGALE

Pari disciplina in materia di "tutela legale" con quella delle Forze di polizia dello Stato ad ordinamento civile.

11. REGISTRO DEI COMANDANTI

Proibizione di assegnare incarichi di Comandante, o Responsabile, dei Corpi e Servizi di Polizia Locale a soggetti non appartenenti alla Polizia Locale e che abbiano un contratto a tempo determinato attraverso la procedura di cui all'art. 110 del TUEL. Inoltre, va previsto l'istituzione di un Registro Nazionale e Regionale di personale idoneo a tale incarico.

12. FORMA CONTRATTUALE

Nelle more di un riassetto di tutte le Forze di Polizia, il recepimento dei riconoscimenti sopra elencati, necessita di una tipologia **contrattuale in regime di diritto pubblico**. Andrà quindi prevista un'Area di Contrattazione autonoma nel comparto denominata "Contratto Forza di Polizia ad Ordinamento Locale" con stanziamenti economici da parte dello Stato e con l'apporto delle Regioni anche per la contrattazione di secondo livello, unitamente agli enti locali di competenza territoriale.

Riteniamo opportuno anche esprimere la nostra posizione rispetto ai disegni di legge presentati sulla riforma e sulle audizioni fin qui svolte.

Diamo parere negativo:

- al disegno di legge delega proposto dal Governo (C. 1716), almeno che la Commissione non esprima il proprio parere e chiedere modifiche sui principi e dei criteri direttivi espressi nella delega che riprendano i requisiti essenziali che abbiamo elencato;
- a impropri tentativi di inserire nella riforma di legge in esame personale (categorie) che non è nei ruoli della Polizia Locale (si veda audizione ANIVP).

Riteniamo, inoltre, che eventuali modifiche e integrazioni alle “linee generali per la promozione della sicurezza integrata” debbano essere oggetto di modifiche alla L. 18 aprile 2017, n. 48.

Ci auspichiamo che la Commissione voglia procedere ad un Testo base unificato dei progetti di legge in esame, dove la parte Ordinamentale sia la struttura fondamentale della riforma della Polizia Locale.

Certi di aver portato un contributo ai lavori della Commissione, porgiamo distinti saluti.

F.to Il Presidente Onorario
Luigi Marucci

F.to Il Segretario Nazionale
Stefano Lulli