



memoria

RIFORMA POLIZIA LOCALE

POL 100

Premessa

Audizione sulle 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 recanti “Disposizioni per il coordinamento in materia di politiche integrate per la sicurezza e di polizia locale” - Invio memoria scritta

In riferimento alla audizione sulle proposte di legge in oggetto, recanti “Disposizioni per il coordinamento in materia di politiche integrate per la sicurezza e di polizia locale” e al contestuale invito a presentare eventuali memorie scritte, si inviano le seguenti valutazioni e proposte, fondate sulla convinzione che la normativa di cui alla legge 65/1986 sia oramai superata ed inadeguata a disciplinare il contesto della moderna Polizia Locale sia per le innumerevoli funzioni e attività, che negli anni si sono aggiunte a quelle proprie e sia per la carenza delle necessarie tutele e misure di valorizzazione degli operatori.

Riteniamo anzitutto prioritario riconoscere e valorizzare l’ancoraggio della Polizia Locale all’ente locale, al territorio di competenza e alla necessità di una capillare presenza sullo stesso in un rapporto di tradizionale vicinanza alla comunità locale, che ne connota la funzione di punto di riferimento per i cittadini. Lo specifico ruolo di prossimità della Polizia locale, da ultimo ampiamente riconosciuto dai cittadini in questa fase di emergenza epidemiologica richiede necessariamente che il lavoro degli operatori sia sorretto da un impianto normativo al passo con i tempi, che ne chiarisca funzioni e compiti specifici, garantisca i diritti e le tutele ed assicuri dignità ed operatività, anche alla luce delle attività che negli anni sono ricadute su questo personale.

Inoltre, anche se il settore della Polizia Locale è formato da un insieme di realtà non omogenee fra di loro per dimensioni dei Corpi e per le differenti caratteristiche territoriali in cui si opera, con problematiche all’interno dei singoli enti spesso completamente differenti fra loro, tutte sono accomunate dalla rivendicazione di avere una chiara fonte normativa sulle funzioni della Polizia Locale.

Per questo riteniamo la legge 65/1986, non più aderente alla realtà cambiata radicalmente negli anni e al ruolo agito dalla Polizia Locale, nell’ambito della sicurezza urbana integrata, recentemente definito dalle leggi 48/2017 e 132/2018 nonché dai provvedimenti legislativi relativi alla emergenza epidemiologica dovuta al covid-19. Tuttavia, sebbene la legge sull’ordinamento della polizia municipale (legge n. 65/86) necessiti di un adeguato intervento di riforma - invano richiesto a tutti i diversi Governi nel tempo succedutisi alla guida del Paese - è opportuno riconoscere che questo provvedimento mantiene un carattere di attualità, laddove si qualifica come “legge quadro”, ponendo una “cornice” normativa con funzione di 2 coordinamento, a carattere definitorio e generale, alla quale uniformare le successive norme di dettaglio, tanto quelle legislative messe in atto dalle Regioni, quanto quelle regolamentari adottate dagli Enti Locali. La criticità principale, infatti, è rappresentata proprio dalla particolare tipologia della materia da trattare che non può prescindere dal corretto bilanciamento tra le diverse competenze che intervengono: statale, concorrente, regionale e degli enti locali.

La riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha profondamente modificato il quadro normativo per quanto riguarda la polizia locale. Attualmente le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva in materia di polizia amministrativa locale. Lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, armi, codice penale e procedura penale. Spetta inoltre allo Stato, in via esclusiva, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. L'art.118 della Costituzione prevede che, con apposite leggi, lo Stato possa disciplinare le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza ed immigrazione. E' quanto è avvenuto e sta avvenendo con i provvedimenti in materia di sicurezza urbana (D.L. 14/2017) e dell'immigrazione e richiedenti asilo (D.L. n°113 del 2018), che rendono nei fatti superata la logica dell'attuale legge quadro n°65/1986 in cui gli operatori di Polizia Locale venivano impiegati in compiti attinenti la sicurezza pubblica, solo previa specifica richiesta da parte del Prefetto ed autorizzazione del Sindaco. Inoltre, la presenza permanente dei Sindaci dei Capoluoghi di Provincia nei Comitati Provinciali per l'Ordine e la Sicurezza, di cui all'art. 20 della L.121/1981, ha reso sempre più centrale il ruolo della Polizia locale.

La particolare frammentazione e sovrapposizione di competenze sul territorio ha causato enormi difficoltà applicative di qualsivoglia previsione relativa alla Polizia Locale, minandone la corretta e uniforme attuazione anche in ragione della diversa disponibilità di risorse economiche degli enti territoriali, con ripercussioni importanti non solo in termini retributivi, ma anche di tutele e sicurezza operativa degli agenti. Nel tempo, pertanto, sono stati molteplici i fattori che non hanno consentito, ma al contrario ostacolato, una piena valorizzazione della Polizia Locale. E questo nonostante una continua richiesta da parte delle amministrazioni di moltiplicare in modo esponenziale la tipologia delle attività, talvolta andando oltre i limiti delle specifiche competenze.

Unico elemento certo in tale complesso panorama, come detto, è l'ancoraggio della Polizia Locale all'ente locale, al territorio di competenza e alla necessità di una capillare presenza sullo stesso in un rapporto di tradizionale vicinanza alla comunità locale, che ne connota la funzione di punto di riferimento per i cittadini. Per questo si ritiene imprescindibile una riforma della normativa di riferimento focalizzata, principalmente, sull'ordinamento della Polizia Locale, che contenga una disciplina organica della materia e che adotti misure coerenti rispetto alla tipizzazione dell'attività, scongiurando il rischio di confondere o giustapporre le specificità della Polizia Locale con quelle di altre strutture e altri corpi diversi per ruolo e funzioni. generale, principi e criteri di riferimento e ferma restando la nostra volontà di predisporre specifici emendamenti quando avremo un unico testo definitivo di riferimento.

Per tali motivi e proprio in ragione della complessità dei temi trattati, dei diversi equilibri tra soggetti a vario titolo competenti nella materia sicurezza urbana e polizia locale, nonché dei limiti connessi a provvedimenti che non incentrano l'intervento normativo alla specifica riforma dell'ordinamento della polizia locale – quale doveroso adeguamento della Legge Quadro n.65/86 - ma lo ampliano alle questioni inerenti le politiche integrate per la sicurezza, così come del resto emerge dai titoli dei vari disegni di legge presentati sulla materia, riteniamo opportuno che la Commissione proceda prioritariamente, in un'ottica di specificità, semplificazione e valorizzazione, all'esame e all'approvazione di una legge Quadro di coordinamento sull'ordinamento della polizia locale, escludendo l'ipotesi di procrastinare il 3 riordino della normativa in materia di polizia locale attraverso lo strumento della legge delega. E' dunque con questo spirito, volto a valorizzare la categoria nella consapevolezza del contesto generale, che ci pregiamo di comunicare la nostra posizione attraverso una memoria unitaria, contenente osservazioni di carattere generale, principi e criteri di riferimento e ferma restando la nostra volontà di predisporre specifici emendamenti quando avremo un unico testo definitivo di riferimento.

Sottolineiamo che il nostro obiettivo è quello di giungere ad una riforma rispondente non solo alle esigenze della categoria ma anche a quelle dei cittadini tutti: chiediamo quindi che, all'interno del recinto del primario interesse pubblico, ci sia il giusto ed equo trattamento per i lavoratori della Polizia Locale impegnati quotidianamente, con grande sacrificio e professionalità, al servizio della comunità e che siano messi in condizione, tramite gli opportuni strumenti, di erogare i servizi dei quali la popolazione ha bisogno. L'emergenza COVID-19 ha messo in evidenza il ruolo essenziale della Polizia Locale nel sistema sicurezza del nostro Paese, con una presenza costante e capillare, ma allo stesso tempo ha evidenziato ancora una volta le contraddizioni che gli operatori di Polizia Locale vivono quotidianamente sulla propria pelle.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene utile focalizzare gli aspetti fondamentali dello status giuridico del personale attraverso un progetto di riforma, in linea con il mutato quadro normativo-istituzionale.

In particolare, riteniamo sia innanzitutto necessario ridefinire in modo esaustivo i compiti propri e l'ordinamento della Polizia Locale, tenuto conto della necessità di coordinamento fra Stato, Regioni ed Enti Locali alla luce delle specifiche potestà legislative attribuite dalla Costituzione. A tal fine, si ritiene essenziale assumere definizioni chiare e condivise di cosa si intenda per "sicurezza urbana", per "funzioni di polizia locale", per "servizio di polizia locale", per "politiche locali per la sicurezza", per "politiche integrate per la sicurezza", per "soggetto titolare della funzione di polizia locale" e simili.

E' imprescindibile, altresì, perimetrare il concetto di polizia amministrativa e polizia amministrativa locale con riferimento alle competenze concorrenti ed esclusive delle Regioni nonché coordinare il testo con l'art. 54 del TUEL, ribadendo che il Sindaco interviene in materia di sicurezza urbana quale Ufficiale di Governo.

Occorre poi dare risposte a tutto il capitolo delle tutele, oltremodo carente, tenendo in debita considerazione l'oggettiva casistica di decessi, gravi infortuni e gravi malattie professionali derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali, delle molteplici attività di P.G., P.S. e polizia Stradale, dei compiti peculiari inerenti la sicurezza urbana integrata nonché di funzioni sempre più impegnative e rischiose da assicurare sul territorio. Circostanze, queste, che hanno fatto registrare gravi casi di aggressioni fisiche subite dagli operatori, alcuni anche mortali e l'avanzare di malattie professionali derivanti dal servizio svolto e dai carichi di lavoro sempre maggiori. Per tali ragioni, dunque, è opportuno prevedere che agli appartenenti alla Polizia Locale si applichino in materia previdenziale, assicurativa ed infortunistica le disposizioni previste per la Polizia di Stato.

Inoltre, anche in considerazione dell'età media molto elevata tra gli operatori e delle prestazioni usuranti che vengono richieste occorre avviare un piano di assunzione straordinario che possa garantire la totale copertura del personale cessato e il necessario ricambio generazionale.

Proprio perché riteniamo che la Polizia Locale debba continuare a mantenere la sua specificità di prossimità che la vede legata al territorio, la soluzione delle attuali problematiche passa anche attraverso la valorizzazione della sezione speciale già prevista nel ccnl Funzioni locali che dovrà prevedere specifiche disposizioni contrattuali legate alla funzione tra cui anche la disciplina del lavoro festivo infrasettimanale.

Per rilanciare effettivamente la Polizia Locale occorre fornire anche gli strumenti economici che possano sostenere tale specificità nell'ambito del CCNL delle funzioni locali e riteniamo che un intervento sulle risorse dei proventi delle sanzioni amministrative di cui all'art. 208 del CdS - a partire da un incremento della percentuale di tali risorse da destinare al salario accessorio e la loro esclusione dal tetto fissato dall'art. 23, comma 2, del Dlgs 75/17 come per altre forme di incentivi previsti da norme di legge - possa rappresentare una positiva risposta.

Infine, appare indispensabile chiarire che il Servizio di Polizia Locale va svolto in forma diretta dalla Pubblica Amministrazione, senza forme di partenariato con il privato o di esternalizzazione o di coinvolgimento di associazioni di privati cittadini per lo svolgimento di attività di polizia o riconducibili alla stessa. Servizio che dovrebbe risultare indivisibile e indelegabile ad altri enti o soggetti, 'pubblici o privati, comprese la forma di sussidiarietà o della cooperazione istituzionale o volontaria.

Proposte

Alla luce delle considerazioni generali sopra riportate si ritiene che le seguenti proposte specifiche debbano ispirare la definizione di una unica proposta di legge di riforma della Polizia Locale da sottoporre a successiva analisi e valutazione:

- 1** costituzione del corpo di polizia locale con un contingente minimo di personale che, insieme alla previsione dell'esercizio in forma associata delle funzioni, dovrebbe preludere a economie di scala tali da migliorare e rendere più funzionale le attività sul territorio. Previsione, per i piccoli enti, dell'obbligo di una forma associata per la funzione di polizia locale;
- 2** previsione di una dotazione organica del corpo adeguata alla realtà morfologica territoriale, in termini di numero di abitanti e alla incidenza degli illeciti che influenzano la sicurezza locale;
- 3** previsione dei ruoli professionali (qualifiche) nell'ambito dei Corpi, demandando al CCNL delle Funzioni Locali, la definizione delle declaratorie ed i rispettivi inquadramenti nelle categorie e chiarimento circa la infungibilità del servizio di polizia locale, con contestuale impossibilità di ritenere esigibili tali prestazioni professionali da parte di personale estraneo ai corpi e servizi di polizia locale;
- 4** indicare gli obblighi formativi in relazione all'assunzione e ai passaggi di ruolo, nell'ambito della carriera, da svolgersi obbligatoriamente presso le strutture regionali deputate;
- 5** qualificazione e valorizzazione del ruolo dei Comandanti di Polizia Locale, prevedendo la titolarità ed esclusività del Comandante nella gestione tecnica e operativa del personale del Corpo, costituito alle dirette dipendenze del Sindaco o Presidente;
- 6** sanare le storture applicative della legge 56/2014, in base alle quali alcune regioni hanno assorbito il personale delle Polizie Provinciali dichiarato soprannumerario dalle amministrazioni provinciali, andando a costituire Servizi di Vigilanza con le funzioni precedentemente svolte dalla Province in materia ambientale e venatoria ma senza garantire il mantenimento delle prerogative giuridiche e contrattuali (le qualifiche di P.G. e P.S. e la indennità di vigilanza), come all'uopo confermato dallo stesso Ministero dell'Interno. Va inoltre riconosciuto a Province e Città metropolitane il finanziamento 5 per gli oneri derivanti dal riconoscimento degli istituti dell'equo indennizzo e delle spese di degenza per il personale dei corpi di polizia provinciale e di città metropolitana;

7 estensione alla polizia locale di tutte le tutele assistenziali, infortunistiche e previdenziali riconosciute alle altre forze di polizia, compreso il riconoscimento della speciale disciplina legislativa per le vittime del dovere per gli operatori deceduti nell'espletamento della loro attività sia per eventi traumatici che per sopraggiunte cause, nonché la modifica dell'art. 71 del dl 112/2008 per escluderne dal campo di applicazione la polizia locale. A tal fine si richiede che, in materia previdenziale, venga estesa al personale della Polizia la disciplina prevista per i lavori usuranti sulla base del D.M. n° 67 / 2011, che comporta a regime l'anticipazione di tre anni rispetto agli attuali regimi pensionistici; la tutela assistenziale in materia di malattia e infortuni con attivazione di una specifica classe di rischio, che preveda lo stesso trattamento previsto per il personale della Polizia di Stato. Per la copertura degli oneri relativi alle suddette materie, può essere appositamente costituita una posta nel bilancio dello Stato con finalità solidaristiche finanziata con una quota-parte delle risorse, di cui all'art. 208 del Codice della Strada dei singoli enti Locali, stante le finalità che la legge riconosce in materia assistenziale e previdenziale;

8 riconoscimento della piena tutela legale, con oneri a carico della Pubblica Amministrazione, sin dall'inizio del procedimento, in caso di aggressioni subite o azioni lesive del ruolo e dell'immagine inerenti l'operato del personale della Polizia Locale;

9 per la definizione di standard operativi, che riducano i rischi per la sicurezza a danno degli operatori, possono essere emanati ulteriori decreti dei Ministeri competenti *ratione materiae*; dovrà comunque prevedersi l'emanazione di uno specifico decreto per definire procedure e modalità operative della Polizia Locale negli accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori (ASO e TSO);

10 previsione obbligatoria di una specifica sezione, nell'ambito dei Documenti di valutazione rischio (DVR), previsti dal T.U. n°81/2008, dedicata alle specificità operative dei Corpi di Polizia Locale;

11 in relazione alle funzioni della Polizia Locale ed al suo impiego nelle politiche integrate di sicurezza urbana, riveste fondamentale rilevanza lo scambio informativo tra le varie forze di polizia, soprattutto al fine di valorizzare le funzioni svolte sul territorio dalla Polizia Locale nonché la loro efficacia e la tutela degli operatori in attività di servizio. A tal fine è opportuno prevedere l'Accesso gratuito ai sistemi informativi automatizzati del PRA, della Direzione generale della motorizzazione civile e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ed al sistema dell'Anagrafe Unica Nazionale (A.U.N.), nonché l'accesso gratuito della polizia locale alle banche dati gestite dal Ministero dell'Interno relativi ai veicoli rubati, ai documenti di identità rubati o smarriti, ai permessi di soggiorno, ai precedenti penali e di rintraccio con l'emanazione di uno specifico decreto;

- 12** stabilire che i servizi di Polizia Locale vengono svolti con armamento in dotazione, disciplinato con apposito Decreto Ministeriale previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Nel definire le tipologie di armamento e la costituzione di armerie o depositi, il Decreto dovrà tenere conto delle caratteristiche di impiego operativo del personale in relazione ai compiti istituzionali degli enti locali di riferimento. Negli ambiti regionali previo confronto con le OO.SS. rappresentative del comparto, possono essere individuati 6 ulteriori strumenti di autodifesa, che tengano conto delle specificità dei territori in cui operano gli appartenenti dei Corpi;
- 13** assicurare che il diritto di obiezione di coscienza, legittimamente esercitato ai sensi della vigente legge quadro, in capo ai singoli operatori della Polizia Locale, consenta agli stessi di permanere nei Corpi istituiti. In alternativa tale personale potrà richiedere di essere ricollocato in altri ruoli presso la medesima Pubblica Amministrazione o altro Ente con contestuale rilascio del nulla osta dell'amministrazione di appartenenza;
- 14** in relazione alle note carenze di personale che attanagliano i corpi di Polizia Locale, anche alla luce dei molteplici compiti ed attività che si sono aggiunti negli anni, determinando carichi di lavoro e turni spesso eccessivi ed usuranti nonché alla realtà morfologica territoriale in termini di numero di abitanti, alla vocazione turistica ed alla incidenza degli illeciti che influenzano la sicurezza locale, si propone di prevedere la totale copertura del personale cessato e comunque una capacità assunzionale tale da garantire il raggiungimento degli standard quali/quantitativi degli organici, previsti a livello regionale. Questo consentirebbe di far fronte a tali carenze di personale ma, anche e soprattutto, al necessario ricambio generazionale in un settore strategico caratterizzato da un'età media degli addetti eccessivamente elevata. Occorre poi definire su base nazionale i requisiti per l'accesso, tramite pubblico concorso, ai ruoli della Polizia Locale, prevedendo anche l'inserimento di figure tecnico-specialistiche a rilevanza scientifica nonché consentire l'accesso ai ruoli nelle categorie superiori previste dal CCNL in deroga ai limiti dell'art. 52 del D.Lgvo n°165/2001 nella misura superiore al 50 %;
- 15** prevedere la patente di servizio per tutti gli appartenenti alla Polizia Locale, stabilendo il rilascio dei titoli abilitativi per la conduzione o il diporto di mezzi e strumenti di controllo del territorio previsti da leggi, regolamenti o decreti attuativi, con speciali procedure tequiparate alle altre Forze di Polizia;
- 16** rivalutare l'attuale indennità di "area vigilanza", istituita nel CCNL del 1995 e da allora ferma in una misura non inferiore al 60 % dell' indennità percepita di cui all'art. 43 terzo comma della L.121/1981 dal personale della Polizia di Stato uguale per tutti gli operatori, con oneri a carico dello Stato e conseguente trasferimento vincolato a favore degli enti, che istituiscono i Corpi di Polizia Locale;

