



6

UFFICIO LEGISLATIVO
Prof. Avv. Nicola Coco
Responsabile Nazionale

Avv. Anna Veronica Tancredi (componente)

POLIZIA LOCALE

Parere sul disegno di legge Naccarato

Nonostante siano state elargite alla Polizia Locale le provvidenze che le aveva tolto il decreto Salva Italia di Monti, è palese come l'intero impianto giuridico, economico, organizzativo, istituzionale e funzionale dei corpi e servizi della PL sia rimasto assolutamente immutato.

In questo senso deve nuovamente ricordarsi che i fattori di queste miniriforme settoriali, sono gli stessi che nell'ambito di disegni di legge più ampi ed onnicomprensivi hanno chiaramente enunciato come le prerogative delle forze di polizia statale, ad ordinamento militare e civile, non possano essere a qualunque titolo estesi in tutto o in parte alla medesima Polizia Locale.

Al riguardo, è estremamente esplicito il disegno di legge Naccarato, il quale enuncia questo specifico divieto di equiparazione in una apposita disposizione del suo testo.

Si propone di seguito il parere elaborato su tale problematica dall'Ufficio Legislativo CSA.

La questione dell'esclusione del personale della Polizia locale dal novero delle categorie attualmente fruente delle prerogative previdenziali dell'accertamento della causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per le medesime motivazioni, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata, è già stata sollevata più volte da OO.SS. di categoria e, più recentemente, anche da sigle confederali.

La vicenda è nota: con il c.d. "decreto SalvaItalia" (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201), convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, il governo Monti aveva soppresso le suddette prerogative per l'intero contesto del pubblico impiego (statale e, ovviamente, anche locale) di cui godeva fin dal varo di disposizioni in materia, avvenuto nei primi anni '50 del secolo scorso.

A fronte di una simile falciatura, l'art. 6 del decreto – riprodotto uniformemente nel testo della legge di conversione - il governo "salvava" alcune categorie impiegate individuate nelle forze armate, nelle polizie (statali) inserite nel comparto sicurezza già dalla "legislazione Brunetta" (2007-2009) che lo aveva formalmente istituito, staccandolo e rendendolo autonomo rispetto alle preesistenti compartimentazioni contrattuali.

In più, Monti aveva aggiunto tra i “salvati”, i vigili del fuoco e gli organi di soccorso pubblico; in particolare, quest’ultimo ambito professionale presentava notevoli oscurità giacché non precisava se con tale definizione dovessero intendersi solo le strutture della protezione civile, ovvero tutte le professionalità, ad esempio, sanitarie coinvolte o coinvolgibili in operazioni a tutela della pubblica incolumità (personale, direttivo e ausiliario dei servizi di pronto soccorso) e della salute collettiva. La Polizia locale, seppur annoverante circa 60 mila addetti ai corpi e servizi sull’intero territorio nazionale, nonché disciplinata da una propria normativa, addirittura di rango ordinamentale (legge quadro 7 marzo 1986, n. 65) restava invece esclusa – implicitamente, in quanto non menzionata dalla “riforma” montiana – dal novero delle forze dell’ordine e dalle altre categorie da cui al citato art. 6, seguendosi, così, la medesima impostazione data dalla L. 121/81 (art. 16) sul riordino degli ordini di Polizia in Italia, e dalla L. 29/92 o “legge Amato” concernente (art. 3) le esenzioni dalla privatizzazione del rapporto di lavoro. In questo senso, occorre quindi osservare come lo “sblocca Italia” non si discostasse, in realtà, dal filone dei metodi e dei criteri invalsi fino a quel momento, uniformandosi, semmai, a quel progetto di erosione progressiva delle autonomie e dei poteri locali (culminante nella riforma costituzionale odierna) che aveva assunto i caratteri di una sorta di tradizione “culturale”, ancorché gravemente discriminatoria, inaugurata oltre 20 anni prima. A loro volta, tali discriminazioni erano il prodotto della immutabile ideologia centralista (ed anti-autonomista) secondo la quale il c.d. “monopolio della forza” deve appartenere unicamente alla potestà dello Stato tant’è che la stessa legge 65/86 conferiva ai Comuni e, conseguentemente, alla Polizia locale una funzione di polizia **delegata** (sempre dallo Stato) e non originale, ovvero sovrana, a talune specie di enti locali (province, comuni e comunità montane) con la contestuale rigorosa esclusione delle Regioni in cui restavano affidati irrisori compiti organizzativi, logistici, ecc., ma mai titolarità autonome di polizia.

Ora, è chiaro come, con simili premesse e presupposti, ogni istituto, misura o provvedimento finalizzati ad ottenere una qualsivoglia forma di equiparazione del trattamento giuridico ed economico – nonché, naturalmente, previdenziale – tra Polizie locali e Polizie statali fosse poco meno di un’utopia votando al fallimento o, peggio, alla rimozione e al silenzio dei pur molteplici tentativi di far approvare testi più o meno complessi ed articolati di riforma dalla L. 65/86 intesi a recuperare un minimo di garanzie e prerogative istituzionali a soggettività che svolgono, comunque, compiti di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria con anni ed elevati livelli di pericolosità.

È, però, altrettanto evidente come l’improvviso, quanto enfatizzato interesse verso le (obiettive) iniquità inflitte alla PL dal decreto di Monti, possano destare qualche (fendatissimo) sospetto di strumentalità se non di mero opportunismo politico, sia per via della loro attuale provenienza (il PD e i suoi precursori, assieme all’ANCI e all’UPI hanno manifestato, per decenni, una loro ostilità ancestrale alla titolarità e all’esercizio di vere funzioni di polizia e organismi locali) che per ragioni giuridiche ed istituzionali facilmente comprensibili.

La prima e, forse, la più plateale di esse risiede nella impossibilità (e nella virtuale illegittimità) di concedere a contingenti di personale appartenente al comparto degli EE.LL. oggi, - divenuto “comparto delle funzioni locali” ossia, ancor più indeterminato rispetto alla previgente definizione di “ Regioni ed enti locali”- benefici e prerogative “particolari” rispetto (e a danno) di tutte le altre categorie impiegate e professionali ricomprese nella medesima condizione contrattuale.

In buona sostanza, qualora risultasse autentica (e sincera) la proclamazione e l'attuazione del conferimento alla PL del diritto di ottenere il ripristino dell'accertamento della causa di servizio, dell'equo indennizzo, della pensione privilegiata, ecc., è fondatamente presumibile la rapida presentazione (e il certo accoglimento) di qualche milione di ricorsi alla Corte Costituzionale incentrati sull'evidentissima discriminazione – questa volta, a favore della stessa PL avverso l' "altro universo " del Pubblico impiego (statale e locale) rimasto fuori da quello che, ad ogni effetto, sarebbe considerato iniquo privilegio di cassa.

Perseguire, allora, con rullo di tamburi e squilli di tromba il solo obiettivo di attribuire quelle provvidenze **senza intervenire preliminarmente e inderogabilmente** sulla tipologia del contratto di lavoro e sul trasferimento di comparto (da quello delle funzioni locali a quello sicurezza), è, praticamente ad ogni effetto, null'altro che una battuta di spirito o, se si preferisce, una truffa allo stesso modo di pretendere che una persona possa camminare senza testa!

Tutto ciò, non in ultimo, fa sorgere il dubbio che calcare la mano sull'equo indennizzo e istituti consimili, serve anche a spostare l'attenzione degli interessati su questo specifico argomento, rispetto alla vera, fondamentale questione del contratto – non soltanto vagamente "pubblicistico" bensì su **quello di polizia** attualmente esteso ad ogni corpo ad ordinamento civile – sbandierando il recupero di quelle provvidenze di cui si sa perfettamente l'assoluta **inapplicabilità**, allo stato odierno della legislazione, ordinaria e contrattualistica.

Purtroppo, va anche rilevato che, in tutta buona fede, nella trappola delle riforme settoriali ci sono cadute persino alcune sigle di categoria che, involontariamente e per mera disinformazione, hanno concorso al diffondersi della favoletta del decretino o della leggina che, con un tratto di penna o interessamento del Parlamentare "amico" potesse cancellare (unicamente) l'iniquità dell'art. 6 mantenendo in vigore il resto dell'impianto normativo attinente alla PL.

Il che, tuttavia, non assolve quanti abbiano operato, per dolo o per colpa, a creare pericolose illusioni di soluzioni immediate del problema delle equiparazioni di stato giuridico ed economico le cui cause e le cui origini sono assai più complesse di quel che si vuol far credere.

Codesta prospettiva rende, allora, ancora più sospetta l'iniziativa parlamentare assunta dai deputati Naccarato ed altri e sponsorizzata dall'On. Emanuele Fiano, circa la presentazione di una "risoluzione in Commissione 7-01104" alla Camera dei Deputati, tanto per l'identità politica dei proponenti, quanto per la datazione della presentazione stessa (26 settembre 2016).

Al riguardo di questo secondo fattore, è appena il caso di sottolineare come il 26 settembre u.s. è stata resa pubblica la decisione del governo in ordine alla fissazione della data di celebrazione del referendum confermativo: né un giorno prima, né un giorno dopo! Semplice coincidenza? Certamente no, visto che lo sponsor (l'On. Fiano) è stato investito direttamente da Renzi dell'oneroso compito di dirigere e coordinare la campagna referendaria a favore del "sì" per cui il favore, così tardivamente, rivolto alle tematiche della PL. non può non inquadrarsi in una strategia del consenso diretta anche e soprattutto alle categorie, più o meno disestrate e vessate del pubblico impiego. Ciò facendo, però, l'On. Fiano dimentica un po' troppo di riferire ai suoi improvvisati "assistiti" che la riforma costituzionale Boschi-Renzi contiene o, meglio, sprigiona venti di sterminio nei confronti delle autonomie locali, riducendo da oltre 30 a meno di 10 le competenze delle Regioni e

sancendo – caso unico nella storia dei sistemi giuridici moderni – l’abrogazione di massa di tutte le leggi (decine di migliaia) emanate dagli organi regionali dal 2001 ad oggi che saranno rapidamente sostituite da leggi statali in nome del supercentralismo istituzionale e dell’egemonia del potere esecutivo su cui la medesima riforma si fonda e si sviluppa.

È ovvio ritenere, peraltro che, dopo la soppressione delle province e lo svuotamento (persino retroattivo) delle potestà regionali, i Comuni subiranno eguali, se non peggiori, ristrutturazioni, tagli, subalternità e condizionamenti nello svolgimento delle loro attività amministrative e gestionali che potranno portare a privatizzazioni selvagge, espropriazioni territoriali e di beni comuni, ecc., e, magari, un bel po’ di trivellazioni e “tavizzazioni” (la TAV ferroviaria) per ogni dove.

Il che equivale a preconizzare licenziamenti di massa, riduzioni del personale e dei servizi, aziendalizzazioni a tappeto da cui non si salverebbe certamente la Polizia locale, posto che, già 20 anni or sono c’era già chi ci aveva provato attraverso la sua trasformazione imprenditoriale in istituzione di diritto privato.

Ma lo staff dei proponenti la suddetta “risoluzione” (cos’è? Una dichiarazione d’intenti? La declamazione di un programma futuro e incerto? Un manifesto politico?) comprende l’On. Maccarato già autore della proposta di legge n. 1825 presentata alla Camera dei Deputati in data 19 novembre 2013 con il titolo “Disposizioni per il coordinamento in materia di politiche integrate per la sicurezza e di polizia locale”.

Nel merito, per farla breve, si tratta dell’ennesima riedizione del testo rielaborato dall’ANCI che, nel corso di 25 anni ha trovato una serie di prestanomi parlamentari riproponendo le solite litanie della riduzione delle competenze della PL alla sola polizia amministrativa, della sostituzione del personale con varie tipologie di ausiliari del traffico, con il rafforzamento della subalternità alle autorità statali, ecc.

Tuttavia, nel caso della versione-Naccarato c’è una palese novità rispetto ai testi precedenti che va doverosamente riportata alla lettera perché rivela e riflette il vero pensiero dell’attuale condifensore dell’equo indennizzo: art. 24, comma 7: “le qualifiche di cui all’art. 11, comma 3 della presente legge (p.g., p.s. ausiliarie, polizia amministrativa, commerciale, edilizia, ittica, vigilanza, ecc. n.d.r.) “ non danno luogo al riconoscimento di alcun emolumento o indennità aggiuntiva rispetto al trattamento economico già stabilito nell’ambito del contratto collettivo nazionale di lavoro ai sensi dell’art. 5 e 10 della legge 7 marzo 1986, n. 65 e successive modificazioni, **né all’equiparazione ai fini giuridici ed economici del personale appartenete ai corpi di polizia locale con quello di cui all’art. 16 della legge 1 aprile 1981, n. 121** “ (polizie statali, civili e militari; n.d.r.) “ e all’art. 31, comma 2, della legge 7 gennaio 1929, n. 4 e successive modificazioni”.

Non c’è che dire per uno che si premunisce di specificare nel testo della sua proposta di legge una norma di sbarramento tanto esplicita e categorica contro qualsiasi ipotesi di inclusione della PL nel contesto delle prerogative previdenziali, assistenziali ed indennitarie (bontà sua, è concessa una pseudo - indennità di rischio legata, però, alle operazioni di polizia e di ordine pubblico, simulate dai servi di polizia stradale!) condotte sotto la guida delle autorità di polizie statali ai sensi del rinnovato art. 54 T.U.E.L.) e poi va cianciando di “estensione (cioè, la deprecata, altrove, “equiparazione”) dei benefici e provvidenze dell’art. 6 al personale disciplinato dalla legge 65/86.

Va da sé, poi, che il Naccarato si sia ben guardato dal cambiare una sola virgola dalla proposta in discorso la quale, può dirsi ovviamente, non fa la minima menzione di equi indennizzi e causa di servizio non ritenendo neppure opportuno adeguare almeno formalmente, il testo originario di quella alle mutate esigenze mediatiche e propagandistiche di erigersi a tutore della PL in vista della mobilitazione referendaria! Non di meno, la “proposta Naccarato” continua a svolgere il ruolo di polo di riferimento per ogni altro diverso articolato giunto sul tavolo (o nei casseti) delle commissioni parlamentari per gli affari costituzionali, tanto da provvedersi che, ove la riforma Boschi-Renzi venisse confermata dalla consultazione popolare, di lì a breve, stracciate le corone cartacee delle provvidenze elargite last minute, essa sarebbe approvata integralmente inaugurando nel modo peggiore il nuovissimo istitutofascista della discussione di ddl. a data fissa (ed a deliberazione scontata) che rappresenta una delle più smaglianti “perle” del modernismo semplificatore del futuro (e fortunatamente, eventuale) superpremier “solo al comando”.

L’Ufficio Legislativo CSA