



**Comando Polizia Municipale  
Lacedonia (AV)**



**19<sup>^</sup> EDIZIONE - GIORNATE DI STUDIO**

Lacedonia , 24 novembre 2017 - ore 9.00 “ Teatro Nuovo ”

**“ La Polizia Locale Italiana tra Safety e Security ”**

ESTRATTO DAL VOLUME “IL NUOVO DECRETO SICUREZZA URBANA” DI BEDESSI,  
BEZZON, NAPOLITANO, ORLANDO, PICCIONI. EDIZIONI MAGGIOLI

***IL RUOLO DELLA POLIZIA LOCALE***

***NELLE NUOVE POLITICHE***

***DI SICUREZZA.***

**RELATORE**

**EMILIANO BEZZON**

**COMANDANTE POLIZIA LOCALE DI TORINO**

I Sindaci sono i soggetti maggiormente interessati dalla portata innovativa della norma in e, con loro, le polizie locali che, a norma della legge quadro n. 65/86, da essi direttamente dipendono. Per la concreta realizzazione dei patti e dei provvedimenti di sicurezza urbana e integrata, il legislatore ha previsto alcune misure di rafforzamento del ruolo delle polizie locali, in termini di risorse umane, tecnologiche e professionali. C'è chi ha voluto cogliere in questa legge anche - seppur parziale - riforma delle polizie municipali e provinciali (queste ultime, anche se fortemente ridimensionate in alcuni ambiti territoriali, tuttora operative); in realtà il cuore della nuova legge sta nella tutela della sicurezza e qualità della vita delle comunità, da realizzarsi anche attraverso il rafforzamento delle polizie alle dirette dipendenze dei sindaci e amministratori locali. Ed è cosa ben diversa.

### **Le assunzioni in polizia locale.**

Il comma 2-bis, aggiunto dalla Camera dei deputati, dispone che negli anni 2017 e 2018 i comuni che, nell'anno precedente, hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale nel limite di spesa individuato applicando le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 ( per il 2017: 80 per cento della spesa del personale cessato nell'anno precedente; 100 per cento dal 2018), alla spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente, fermo restando il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 2961. Le cessazioni di cui al periodo precedente non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale secondo la percentuale di cui all'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 2082.

Il comma 557 della legge finanziaria 2007 prevede per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno che assicurino la riduzione delle spese di personale, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: - razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; - contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali. Il comma 562 della legge finanziaria 2007 prevede per i medesimi enti che le spese di personale, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. 2 Il comma 228 della legge di bilancio 2016 prevede che gli enti locali possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente (innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti a determinate condizioni).

La norma ha pressoché sbloccato le assunzioni per i corpi e servizi di polizia locale, dopo anni di quasi totale immobilismo, dovuto anche alle procedure di ricollocazione del personale degli enti di area vasta, poi nemmeno più soppressi....

Senza voler smorzare i possibili entusiasmi da parte di amministratori e comandanti vale comunque la pena di rammentare che:

- la possibilità di assumere nelle percentuali indicate (80% nel 2017 e 100% nel 2018) è comunque legata al rispetto del limite complessivo della spesa del personale, che non può essere derogato; per cui per assumere agenti e ufficiali occorre rinunciare all'assunzione di altre figure per l'ente locale;

- la possibilità assunzionale è comunque legata alla capacità del bilancio di sostenere la spesa conseguente, cosa non del tutto scontata;
- le assunzioni devono avvenire previo esperimento delle procedure di mobilità;
- in caso di infruttuosità delle procedure di mobilità occorrerà esaurire eventuali graduatorie ancora vigenti (e non sono poche quelle la cui validità è stata prorogata)
- dovendo procedere a concorso pubblico occorrerà avere riguardo anche a tempi e costi: i concorsi banditi di recente per agenti hanno visto la partecipazione di migliaia di candidati per poche decine di posti, il che significa costi di gestione delle prove e tempi di svolgimento molto lunghi, spesso al di là delle capacità degli enti locali singoli; da questo punto di vista particolarmente utile la possibilità, mediante convenzione, di attingere dalle graduatorie di concorsi esperiti da altri enti locali....non sarebbe affatto male se le regioni si attivassero per indire delle procedure uniche, arrivando a stilare graduatorie da mettere a disposizione dei singoli comuni: oltre alla riduzione di tempi e costi, si avrebbe garantita - almeno a livello regionale - uniformità dei criteri di selezione.

Sotto il profilo degli atti amministrativi da adottare, occorre procedere attraverso:

- rilevazione del fabbisogno assunzionale e dichiarazione di assenza di eccedenze
- sottoposizione del nuovo piano occupazione o della modifica dell'esistente alle organizzazioni sindacali
- approvazione del nuovo piano occupazionale o modifica dell'esistente (ovviamente previa verifica della capacità di bilancio e del rispetto dei limiti della spesa complessiva del personale con riferimento a quella dell'anno 2009)
- emanazione del bando (o dei bandi di mobilità e poi di concorso)
- assunzione in ruolo
- richiesta della qualifica di agente di pubblica sicurezza
- sottoposizione al percorso formativo di qualificazione (per le regioni dove è obbligatorio)

Il passaggio successivo potrebbe (dovrebbe?) essere quello di un concorso unico nazionale, senza poter mai nemmeno sperare di arrivare al modello della confinante confederazione elvetica, in cui l'accesso alla polizia locale e cantonale avvengono mediante la medesima selezione, cui segue la formazione della medesima scuola, con le medesime uniformi, il medesimo trattamento economico e previdenziale....

Certo in un Paese come la Svizzera tutto può sembrare più semplice, ma lì davvero si può dire che la polizia è unica.

### **La causa di servizio e l'equo indennizzo per gli operatori di polizia locale**

I commi da 2-ter a 2-sexies, inseriti dalla Camera dei deputati, dispongono in merito all'equo indennizzo e al rimborso delle spese di degenza per causa di servizio nei confronti del personale della polizia locale. Agli oneri valutati in 2,5 mln di euro annui a decorrere dal 2017 si provvede a valere sul Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004. Si stabilisce che con decreto ministeriale vengano stabiliti i criteri e le modalità di rimborso delle spese sostenute dai comuni per la corresponsione dei benefici in esame. Inoltre, si dispone che le commissioni deputate agli accertamenti delle condizioni per l'equo indennizzo e il rimborso delle spese operino nell'ambito delle risorse umane finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Infine, viene inserita una apposita clausola di salvaguardia (riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno) nel caso in cui si verifichi uno scostamento dell'andamento degli oneri in esame rispetto alle previsioni di spesa.

Cosa succede in concreto:

- in caso di grave infortunio dovuto a ragioni di servizio le commissioni mediche procedono, su istanza dell'interessato, all'eventuale riconoscimento dell'equo indennizzo;
- l'amministrazione locale di appartenenza dell'operatore di polizia municipale si fa carico della spesa conseguente
- successivamente, e sulla scorta di criteri con dovranno essere definiti con apposito decreto ministeriale, i comuni potranno chiedere il rimborso, ovviamente nei limiti di capienza delle risorse previste a livello centrale

Cosa c'è di certo? Solo la reintroduzione dell'istituto a suo tempo soppresso, con rinvio ad un regolamento ministeriale (l'ennesimo) per la definizione dei termini di rimborso ai comuni che nel frattempo avranno dovuto verificare la disponibilità delle somme da anticipare nel proprio bilancio. Occorre fare molta attenzione, per non innescare un contenzioso complesso e doloroso: una volta riconosciuto l'equo indennizzo all'operatore di polizia, si configura l'insorgere di un diritto soggettivo che come tale, deve trovare piena e legittima soddisfazione. D'altro canto, però, la certezza che il diritto trovi soddisfazione non esiste, perché non è detto che il bilancio comunale sia in grado di sostenerne gli oneri e, in aggiunta, non è detto che il rimborso da parte dello stato possa avvenire.

Certo non possiamo dire che si tratti di una mera enunciazione di principio, ma è realistico affermare che la sua concreta attuazione possa presentare qualche obiettiva difficoltà.

### **La formazione**

Qualche tempo fa, mentre mi trovavo al Centro di Formazione Linguistica della Polizia di Stato per un intervento formativo a favore degli appartenenti alle polizie francesi, nell'ambito di progetti d'interscambio professionali, ho raccolto il totale stupore dei colleghi d'oltralpe nell'apprendere che gli appartenenti alla polizia locale italiana possono assumere lo "status" di operatore di polizia, con le qualifiche di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza, senza aver frequentato alcun corso obbligatorio, né aver sostenuto alcun esame. Questo credo costituisca un "unicum" nel panorama continentale, oltre che un evidente e grave squilibrio tra le polizie locali e quelle dello stato. Per il vero, qualche regione si è preoccupata di normare la formazione obbligatoria, anche istituendo dei corsi di qualificazione per agenti e ufficiali. L'eventuale fruizioni di tali percorsi formativi (e l'avverbio ci sta, perché si tratta comunque di obblighi non sanzionati e non sanzionabili in caso di inottemperanza), avviene comunque dopo l'assunzione e la presa di servizio, cioè anche dopo l'acquisizione delle qualifiche di legge su indicate.

Diverse regioni hanno legiferato sull'istituzione di scuole per le polizie locali, alcune a livello aggregato; di queste, alcune hanno anche dato vita ad esperienze strutturate e consolidate nel tempo, altre meno. Come sempre, nel mondo della polizia locale, il panorama è variegato.

Negli ultimi anni si sono registrate anche diverse esperienze formative congiunte fra gli operatori delle polizie locale e quelle dello stato, anche attraverso l'utilizzo delle diverse scuole di polizia presenti sul territorio: nei primi anni del terzo millennio, ad esempio, in Emilia Romagna si è condotta un'interessante esperienza formativa interforze proprio sui temi della polizia di prossimità, tornati ampiamente in auge con questo decreto.

Ancora, grazie all'Intervento di Anci, si sono registrate significative esperienze di formazione integrata, addirittura con la partecipazione di comandanti e ufficiali di polizia locale a corsi presso la scuola interforze di Roma.

Ora la norma prevede che nelle più volte citate linee guida per la promozione della sicurezza integrata, da emanarsi con accordo in sede di Conferenza Unificata, su proposta del Ministro dell'Interno l'attivazione di percorsi formativi, ci si occupi anche di "aggiornamento professionale integrato per gli operatori della polizia locale e delle forze di polizia". Anche in questo ambito, quindi, saranno finalmente emanate linee guida per

codificare un settore così strategico, come quello della formazione, fino ad oggi lasciato alla libera iniziativa di qualche ente od organismo più lungimirante di altri.

Va comunque ricordato, non per pessimismo ma per opportuno realismo, che la norma in esame si caratterizza per la clausola di neutralità finanziaria, ergo per l'inammissibilità di ogni e qualsiasi spesa a carico del bilancio dello stato, per cui è facilissimo prevedere chi dovrà stanziare le risorse per la formazione interforze. E questo, soprattutto, in alcune parti del paese, potrebbe essere una condizione insormontabile.

Cosa dovrebbero contenere le linee guida in materia di aggiornamento?

- La definizione degli obiettivi formativi
- La durata e le materie dei corsi
- i criteri per la scelta dei formatori
- le modalità di accesso e di selezione dei formandi

È bene porre la dovuta attenzione sui termini usati dal legislatore, che fa puntualmente riferimento ad aggiornamento professionale, dovendosi intendere come tale l'intervento formativo puntuale e circoscritto a tematiche ben definite, ad esempio in occasione dell'entrata in vigore di nuove norme di legge e di sostanziale e rilevante modifica di norme esistenti, che determinino riflessi significativi sulle attività di polizia. Allo stato non è quindi ipotizzabile la condivisione, nemmeno parziale, di percorsi formativi strutturati che afferiscano alle tematiche e competenze trasversali, come l'identità di ruolo e l'esercizio delle funzioni di polizia, per le quali sarebbe stato necessario usare il termine di formazione di ingresso o di qualificazione.

### **L'accesso alle banche dati**

In questo caso è bene partire dal testo della norma per contestualizzare e delimitare esattamente la portata della stessa. L'articolo 9, ai commi 6 e 6bis, recita che *“6. Ai fini dell'applicazione del presente articolo e dell'articolo 9, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dell'interno determina i criteri generali volti a favorire il rafforzamento della cooperazione, informativa ed operativa, e l'accesso alle banche dati, tra le Forze di polizia, di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e i Corpi e servizi di polizia municipale, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

*6-bis. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i livelli di accesso alle banche dati di cui al comma 6, anche al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza finanziaria di cui al medesimo comma 6”.*

Appare subito del tutto evidente che non stiamo parlando di accesso indifferenziato allo SDI per le polizie locali, ma di un accesso limitato alle sole informazioni necessarie all'espletamento delle attività previste dagli articoli 9 e 10 e cioè l'emissione di ordini di allontanamento e divieto di accesso a particolari luoghi. Quali debbano essere i livelli d'accesso e la qualificazione degli operatori da abilitare non è al momento dato sapere, essendo demandato il tutto a decreto attuativo. Appare così evidente una carenza nella disposizione che prevede l'accesso alle banche dati solo ai fini dell'applicazione degli artt. 9 e 10 del D.L. 14/2017, lasciando escluso l'art. 13 sulle ulteriori misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici, aperti al pubblico e di pubblici esercizi o per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, da parte di soggetti condannati con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi tre anni, per la vendita o cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope. Se è pur vero che il divieto di accesso a tali luoghi è disposto dal Questore, è altrettanto vero che tra gli organi accertatori ci possa e debba essere la polizia municipale. Ma è evidente che l'utilizzo delle banche dati in ordine all'articolo 13, presupporrebbe un livello di accesso che comprenda la verifica dei precedenti penali e di polizia e la sua non inclusione non appare del tutto casuale, ma assolutamente coerente con la linea

tenuta negli ultimi anni dal Ministero dell'Interno, che difficilmente potrà subire modificazioni. Retrocedendo di circa dieci anni si può andare a rileggere le revisioni del decreto sicurezza del 2008, che pure prevedevano l'accesso al Ced per le polizie municipali, nello specifico l'accesso allo schedario dei veicoli rubati e dei documenti rubati o smarriti, oltre che ai dati relativi ai permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati. I primi due gruppi di informazioni sono nel frattempo diventate di pubblico accesso, delle altre non si è più parlato.

Nel frattempo anche per accedere alle banche dati della motorizzazione sui veicoli i corpi di polizia devono pagare: strano concetto quello per cui un pezzo della pubblica amministrazione deve pagarne un altro per beneficiare di servizi o informazioni finalizzati alla tutela della sicurezza collettiva, anche perché gli oneri ricadono sempre più spesso sugli enti locali.