

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1708

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VILLECCO CALIPARI, MINNITI, AMICI, RUGGHIA

Delega al Governo per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia

Presentata il 26 settembre 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge intende assumere la responsabilità di un progetto organico per il riordinamento delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, cercando di riannodare le fila di una riforma delle strutture armate dello Stato partita dai banchi del Parlamento nel 1981, con il riordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, proseguita poi, nel 1990, con la riforma dell'Amministrazione penitenziaria e, via via, delle altre Forze di polizia e delle Forze armate, riconoscendo, fra le une e le altre, un filo comune di « sostanziale omogeneità » degli ordinamenti e di « non disallineamento » dei trattamenti economici fondamentali, secondo la logica che aveva caratterizzato il decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge di delega 6 marzo 1992, n. 216, per l'istituzione del « comparto sicurezza e difesa ».

Sottolineato il criterio della « sostanziale omogeneità » degli ordinamenti e del « non disallineamento » dei relativi trattamenti economici, non si può tuttavia disconoscere che diverse sono le esigenze, diverse le funzioni, diversa anche la natura del rapporto fra cittadino e apparati dello Stato, a seconda che si tratti di organismi deputati alla difesa interna dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, contro l'aggressione della criminalità comune e organizzata, del terrorismo e dell'eversione o della violenza politica, o di strutture militari deputate alla difesa in armi dell'indipendenza e dell'integrità del Paese e dei valori comuni in cui l'Italia, e gli organismi internazionali di cui fa parte, si riconoscono.

Va da sé che, nel caso della sicurezza, le questioni della selezione, della formazione e dell'organizzazione delle risorse umane sono fondamentali per la demo-

crazia, così come è fondamentale l'inserimento degli operatori in una rete di riferimenti culturali, associativi e di appartenenza, vicini alle esperienze lavorative del Paese.

Per invertire la tendenza a una certa « militarizzazione » strisciante degli apparati di polizia, sono oggi necessari interventi specificamente e particolarmente mirati a riprendere e a sviluppare, soprattutto per le Forze di polizia ad ordinamento civile, alcuni capisaldi delle riforme degli anni '80 e '90:

a) l'aggancio non marginale del « comparto sicurezza e difesa » e dei relativi ordinamenti del personale, con gli ordinamenti del pubblico impiego, garantendo però la valorizzazione delle funzioni svolte dalle Forze di polizia;

b) la valorizzazione della cultura e della professionalità come elementi fondanti del processo di formazione continua e di assunzione di nuove responsabilità degli operatori di polizia;

c) l'integrazione fra amministrazione e Forze di polizia, contro ogni suggestione di separatezza;

d) l'incentivazione del confronto sociale attraverso il completamento del processo di contrattualizzazione dei contenuti del rapporto d'impiego anche per i dirigenti.

Si tratta di cardini delle riforme del 1981 e del 1990 che oggi non possono essere né abbandonati, né elusi, inseguendo modelli che paiono « gerarchizzare » i rapporti all'interno del « sistema sicurezza », persino fra dirigenti delle carriere amministrative e non dirigenti di quelle di polizia, fra funzionari amministrativi e ispettori di polizia, che sono e devono rimanere, invece, di carattere funzionale.

Nella prospettiva indicata, la proposta di legge reca, innanzi tutto, la norma di delega per il riordinamento delle carriere del personale delle Forze di polizia, avendo principalmente di mira l'intento di corrispondere a esigenze che già si erano prospettate con i precedenti provvedimenti

di riordinamento e di parametrizzazione e in particolare:

a) la valorizzazione qualitativa ed economica delle qualifiche iniziali e l'unificazione dei ruoli degli agenti ed assistenti e dei sovrintendenti, garantendo comunque una specifica tutela agli attuali appartenenti a questi ruoli;

b) la conferma del ruolo degli ispettori come fulcro dell'area funzionale dei « quadri » con funzioni di concetto, e il riconoscimento di funzioni direttive ordinarie a qualifiche dell'attuale ruolo;

c) l'adeguamento delle carriere secondo prospettive di avanzamento, interne ed esterne, analoghe a quelle del pubblico impiego;

d) una considerazione privilegiata per tutto quanto possa stimolare e valorizzare l'acquisizione di più elevati livelli culturali, particolarmente quelli universitari;

e) un progresso significativo del processo di valorizzazione dirigenziale dei funzionari;

f) la contrattualizzazione dei dirigenti.

Analoghe esigenze e soluzioni sono richieste anche per le Forze di polizia ad ordinamento militare e per le Forze armate, rimettendo tuttavia al Governo la facoltà di diversificare le scelte, in relazione alle specifiche esigenze organizzative e operative delle Forze armate, tenendo conto della trasformazione subita dal nostro strumento militare con la sospensione del servizio obbligatorio di leva e con l'adozione di un modello professionale.

Per tutti gli operatori del « comparto sicurezza e difesa », sia per quelli inquadrati nelle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare sia per i militari delle Forze armate, nell'ambito delle procedure di concertazione e di contrattazione deve essere riconosciuta e valorizzata la specificità delle funzioni svolte, prevedendo un secondo livello di concertazione e di contrattazione da sviluppare

nel rapporto con i Ministri da cui funzionalmente dipende il personale interessato.

In tal modo, si ritiene possa essere data una risposta alla questione di una più chiara distinzione delle due componenti del comparto: quella delle Forze armate e quella delle Forze di polizia, poiché diversi sono le esigenze, le modalità di impiego delle risorse umane, i carichi di lavoro e i livelli di rischio, e diversi sono, pertanto, i livelli di responsabilità dei singoli, anche a parità di grado.

Nel perseguire gli obiettivi indicati prevede:

1) la valorizzazione economico-funzionale del personale nella qualifica iniziale del ruolo di base (l'agente, il carabiniere, il finanziere e il personale di grado corrispondente delle Forze armate), che nel sistema dei parametri è rimasto l'unico a non trarre alcun beneficio economico dal provvedimento.

L'intento è quello di una consistente anticipazione temporale nell'attribuzione della qualifica e del parametro di agente scelto, anche senza reazioni a catena sugli altri livelli parametrici.

L'anticipazione trova, peraltro, giustificazione anche nel fatto che, per effetto della legge n. 226 del 2004 (sospensione del servizio di leva) ormai tutto il personale della qualifica o grado iniziale è entrato nei ruoli delle Forze di polizia dopo aver maturato un'esperienza più o meno ampia di servizio militare nella Marina militare, nell'Esercito o nell'Aeronautica militare.

La formulazione del principio di delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), consente inoltre di definire in maniera uniforme la valenza, ai fini del prosieguo del servizio di ruolo (sia nelle Forze di polizia che nelle Forze armate), del periodo di servizio prestato nelle Forze armate quale volontario in ferma breve;

2) l'unificazione degli attuali ruoli degli agenti ed assistenti e dei sovrintendenti per le Forze di polizia e dei ruoli omologhi per le Forze armate, sostituendo il sistema concorsuale in atto per il passaggio dall'uno all'altro ruolo con sistemi di avanzamento — coerenti con gli ordi-

namenti, civile o militare, di appartenenza — particolarmente attenti alle esigenze di aggiornamento professionale.

L'intento è quello di qualificare maggiormente il ruolo di base, consentendo a tutti gli appartenenti di pervenire alla qualifica di sovrintendente e di sovrintendente capo, con cadenze temporali commisurate al merito, salvaguardando, tuttavia, l'equilibrio numerico fra le diverse qualifiche in relazione alle esigenze di servizio.

Vanno previste, a tale fine, posizioni economiche compensative per coloro che non potranno accedere alla qualifica superiore per limiti obiettivi connessi alle dinamiche di progressione di carriera, e la promozione alla qualifica superiore il giorno precedente alla cessazione dal servizio;

3) l'unificazione dei ruoli degli ispettori e dei ruoli direttivi speciali o la previsione di una progressione di carriera in posizioni direttive, in analogia all'ordinamento del pubblico impiego, prevedendo, per effetto dell'avanzamento nelle qualifiche direttive, il conseguimento della laurea triennale, previo riconoscimento delle posizioni direttive acquisite ai sostituti commissari e ai luogotenenti.

Occorrerà aver cura di riequilibrare, nel contempo, anche mediante meccanismi di perequazione economica, eventuali residui disallineamenti e scegliere soluzioni ordinamentali che, nell'assicurare la funzionalità delle amministrazioni interessate, garantiscano da disallineamenti ulteriori;

4) il riordinamento, infine, del ruolo dei funzionari per completare il disegno unificante della carriera già avviato con le modifiche introdotte al decreto legislativo n. 334 del 2000 dal decreto legislativo n. 477 del 2001 e proseguire il processo di valorizzazione dirigenziale di cui all'articolo 33, comma 2, della legge n. 289 del 2002.

Rispetto a quanto proposto va sottolineato che:

a) l'unificazione delle carriere implica l'unificazione dei ruoli e va di pari passo con la prosecuzione del processo di valorizzazione dirigenziale, senza che ciò

interferisca con i contenuti dirigenziali delle funzioni attribuite ai commissari capo e ai vice questori aggiunti e con l'ordinamento gerarchico della Polizia di Stato. Del resto, la compatibilità fra contenuti dirigenziali diversificati e ordinamento gerarchico della carriera è già presente nell'ordinamento delle Forze di polizia e, particolarmente, della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 65 della legge n. 121 del 1981, anche per coloro che rivestono le qualifiche di primo dirigente, di dirigente superiore e di dirigente generale (nelle due posizioni);

b) la valorizzazione dirigenziale, peraltro, riguarda sia i funzionari di polizia,

in entrambe le qualifiche del ruolo dei commissari, che gli ufficiali delle Forze di polizia ad ordinamento militare e delle Forze armate, nei gradi, rispettivamente, di capitano e di tenente colonnello e maggiore, per cui la previsione del completamento del processo di valorizzazione per i vice-questori aggiunti riguarda anche i maggiori e i tenenti colonnelli (è inutile, a questo proposito, il rinvio all'articolo 32 del decreto legislativo n. 298 del 2000, in quanto si tratta di una norma già presente nell'ordinamento e l'indicata corrispondenza fra vice questore aggiunto e maggiore e tenente colonnello è pedissequa alla previsione dell'articolo in parola).

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di cui all'articolo 4, su proposta dei Ministri dell'interno, della giustizia e delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nonché del Ministro dell'interno, se non proponente, uno o più decreti legislativi per il riordinamento del personale della Polizia di Stato, del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, secondo linee di valorizzazione delle risorse umane omogenee a quelle già previste per i dipendenti civili dello Stato, fermi restando le specificità conseguenti all'appartenenza alle Forze di polizia e i rispettivi compiti istituzionali e attribuzioni, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) unificazione dei ruoli degli agenti ed assistenti e dei sovrintendenti e di quelli corrispondenti, ferme restando le dotazioni organiche complessive dei predetti ruoli, prevedendo:

1) la valorizzazione economico-funzionale del personale con qualifica iniziale, anche in considerazione del servizio prestato nelle Forze armate;

2) la revisione delle procedure di avanzamento alla qualifica iniziale dei sovrintendenti mediante percorsi di qualificazione e di aggiornamento professionali, tenendo anche conto della professionalità acquisita con l'anzianità e assicurando, comunque, la promozione alla seconda qualifica dei sovrintendenti prima della cessazione del servizio;

3) modalità di accesso alle carriere superiori, in via transitoria per gli appartenenti al ruolo dei sovrintendenti che hanno superato prove di esame o selettive

e in relazione al titolo di studio conseguito, e a regime in relazione al merito e al titolo di studio conseguito;

b) unificazione del ruolo degli ispettori con il ruolo direttivo speciale ove costituito, e previsione di una progressione di carriera del personale del ruolo degli ispettori e di quelli corrispondenti in qualifiche e funzioni direttive, previo riconoscimento di funzioni direttive al personale nella posizione di sostituto commissario o corrispondente, prevedendo:

1) che la dotazione organica complessiva non superi quella dei ruoli attualmente previsti;

2) che l'accesso alle qualifiche direttive superiori a sostituto commissario avvenga mediante percorsi di qualificazione e di aggiornamento professionali, con esame finale, comprendente il conseguimento della laurea, riservati ai sostituti commissari e qualifiche corrispondenti, prevedendo ulteriori modalità per il personale in possesso di un titolo di studio di livello universitario appartenente alla stessa carriera o alla carriera di cui alla lettera a);

3) l'attribuzione al personale con qualifica direttiva del beneficio di cui all'articolo 43-ter della legge 1° aprile 1981, n. 121;

4) modalità di accesso alla carriera dirigenziale in relazione al merito e al titolo di studio conseguito;

c) unificazione, nell'ambito di una carriera dirigenziale, dei ruoli dei funzionari di polizia e di quelli corrispondenti, completando il processo di valorizzazione dirigenziale di cui all'articolo 33, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, in accordo con le disposizioni in vigore per l'accesso alla dirigenza pubblica, fermi restando l'ordinamento gerarchico delle carriere e le funzioni di ciascuna qualifica, prevedendo:

1) che la dotazione organica sia determinata tenendo conto delle posizioni soprannumerarie stabilite dall'articolo 24

del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, e successive modificazioni;

2) che la determinazione del contenuto del rapporto di impiego sia disciplinata in conformità al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195;

d) razionalizzazione delle carriere di cui alle lettere a), b) e c), ridefinendo le funzioni per ciascuna qualifica in relazione alle esigenze, ed eliminazione degli eventuali disallineamenti con le corrispondenti carriere delle Forze di polizia ad ordinamento militare, ovvero loro compensazione anche attraverso meccanismi di corrispondenza economica, prevedendo:

1) la facoltà di ridurre le qualifiche in coerenza con le differenti posizioni funzionali e di ridisciplinarne le percorrenze, fermi restando i trattamenti economici connessi all'anzianità di servizio;

2) l'attribuzione dei trattamenti economici compensativi, graduati anche in relazione all'anzianità di servizio e alle idoneità conseguite, nel caso siano posti limiti numerici all'avanzamento nella qualifica o nella carriera superiore;

3) per il personale di tutti i ruoli, la nomina alla qualifica superiore il giorno antecedente a quello di cessazione dal servizio per limiti di età, per infermità o per decesso;

e) previsione delle occorrenti disposizioni transitorie, che devono, comunque, tenere conto delle legittime aspettative del personale già appartenente alla qualifica di ispettore superiore sostituto ufficiale di pubblica sicurezza o corrispondenti, e ai ruoli direttivi speciali, nonché di quelle del personale in possesso del titolo di studio della laurea o della laurea specialistica, coerente con quello richiesto per l'accesso alle posizioni direttive o dirigenziali.

ART. 2.

1. Il Governo è altresì delegato ad adottare, entro il termine di cui all'articolo 4, su proposta dei Ministri della difesa e

dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e, per i provvedimenti riguardanti il personale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, con il Ministro dell'interno, uno o più decreti legislativi per il riordinamento delle carriere del personale delle Forze di polizia ad ordinamento militare e delle Forze armate, secondo principi e criteri direttivi coerenti con quelli di cui all'articolo 1, prevedendo:

a) l'unificazione, per le Forze armate, del ruolo della truppa e dei sergenti, con la facoltà di mantenere anche l'accesso esterno nei gradi di sergente o corrispondenti;

b) la facoltà, per le Forze armate e per le Forze di polizia ad ordinamento militare, di mantenere i ruoli speciali degli ufficiali, assicurando, comunque, la corrispondenza anche numerica delle posizioni direttive riservate al personale proveniente dai ruoli dei marescialli e degli ispettori, con quelle riservate, nelle Forze di polizia ad ordinamento civile, al personale proveniente dalle qualifiche di ispettore;

c) l'estensione della valorizzazione dirigenziale agli ufficiali nei gradi di capitano, maggiore e tenente colonnello e corrispondenti, prevedendo graduate posizioni economiche in relazione al trattamento economico complessivo degli ufficiali nei gradi di colonnello o corrispondente e superiori.

ART. 3.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di cui all'articolo 4, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi per la riforma del comparto sicurezza e difesa e della disciplina di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 al fine di:

a) definire un ulteriore livello di concertazione e di contrattazione da sviluppare in sede ministeriale con i Ministri

da cui funzionalmente dipende il personale interessato al fine di riconoscere agli operatori del comparto sicurezza e difesa la valorizzazione della specificità delle funzioni svolte;

b) realizzare, nell'ambito delle procedure di definizione del rapporto di impiego per il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile, specifiche modalità negoziali per il personale delle carriere dirigenziali;

c) integrare la disciplina del rapporto di impiego per la dirigenza militare mediante atti amministrativi adottati in base alla legge, anche attraverso procedure di estensione dei trattamenti economici definiti per il personale in regime di diritto pubblico contrattualizzato.

ART. 4.

1. I decreti legislativi di cui agli articoli 1, 2 e 3 devono comunque garantire l'allineamento dei trattamenti economici eventualmente differenziati e sono adottati:

a) entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, relativamente ai ruoli di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), e all'articolo 2, comma 1, lettera a);

b) entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, relativamente alle altre previsioni di delega contenute nei citati articoli 1, 2 e 3.

ART. 5.

1. Gli schemi di decreto legislativo di cui alla presente legge sono trasmessi alle organizzazioni sindacali del personale interessato maggiormente rappresentative sul piano nazionale e agli organismi di rappresentanza del personale militare interessato, affinché esprimano il proprio parere entro il termine di venti giorni dalla ricezione dello schema stesso, decorso il quale il parere si intende favorevole. Essi sono, inoltre, trasmessi, almeno

due mesi prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 4, al Parlamento affinché le competenti Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica esprimano il proprio parere. Il Governo procede comunque all'emanazione dei decreti legislativi qualora tale parere non sia espresso entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

ART. 6.

1. Alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede, relativamente ai decreti legislativi che entreranno in vigore entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera *a*), nell'ambito delle risorse definite ai sensi dell'articolo 3, comma 155, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, relativamente a quelli che entreranno in vigore entro dodici mesi dalla medesima data di entrata in vigore, ai sensi del citato articolo 4, comma 1, lettera *b*), nell'ambito delle risorse allo scopo stanziato, sulla base di una programmazione pluriennale di spesa da inserire nella legge finanziaria per il triennio 2009-2011. A tale fine, entro tre mesi dalla data in entrata in vigore della presente legge, il Ministero dell'economia e delle finanze definisce il quadro delle esigenze, d'intesa con i Ministri interessati.

ART. 7.

1. La legge finanziaria definisce altresì le risorse occorrenti affinché, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *c*), numero 2), e corrispondenti previsioni di cui alla lettera *e*) del medesimo comma 1, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri siano assicurati:

a) l'estensione ai dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate delle disposizioni normative e di quelle relative ai

trattamenti economici accessori stabilite dagli accordi sindacali e dalle procedure di concertazione per il personale di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195;

b) l'adeguamento dei rispettivi trattamenti perequativi in relazione agli incrementi conseguiti dal personale delle altre carriere dirigenziali in regime di diritto pubblico;

c) l'adeguamento dell'indennità di valorizzazione dirigenziale di cui all'articolo 33, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

€ 0,35



16PDL0017490