

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5400

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LUCIDI, VIOLANTE, MINNITI, LEONI, FINOCCHIARO, BONITO, AMICI, ANGIONI, CARBONI, COLUCCINI, DE BRASI, LUMIA, LUONGO, MARRAN, MARONE, PINOTTI, PISA, PEDA, RAVA, ROSSIELLO, RUZZANTE

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

Presentata il 4 novembre 2004

ONOREVOLI COLLEGHI! — Già nel corso dei lavori parlamentari per la conversione in legge del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186), la Camera dei deputati rilevò la necessità — e il Governo ne prese atto accogliendo gli ordini del giorno dell'opposizione — di procedere, entro il 2004, a un riordino complessivo delle carriere di tutto il personale militare e di polizia, non potendosi ritenere soddisfatte le esigenze del predetto personale da un decreto-legge che disponeva soltanto per i marescialli delle Forze armate.

Il Governo, pur messo nella condizione di verificare immediatamente l'inadeguatezza del decreto-legge appena convertito in legge, ha ritenuto di proseguire ancora

sulla strada dei provvedimenti parziali, proponendo al Parlamento la conversione del successivo decreto-legge 10 settembre 2004, n. 238, senza dar corso all'esigenza condivisa di un riordinamento complessivo.

La presente proposta di legge intende, invece, assumere la responsabilità di una proposta organica per il riordinamento delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, cercando di riannodare i fili di una riforma delle strutture armate dello Stato partita dai banchi del Parlamento nel 1981, con il riordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, poi proseguita, nel 1990, nella 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 ed organizzata, del terrorismo e dell'eversione o della violenza politica, o di strutture militari deputate alla difesa in armi dell'indipendenza e 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, 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 ad 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:

l'aggancio non marginale, seppure nella specificità del « comparto sicurezza e difesa » e dei relativi ordinamenti del personale, con gli ordinamenti del pubblico impiego;

la valorizzazione della cultura e della professionalità come elementi fondanti del processo di formazione continua e di as-

sunzione di nuove responsabilità di un operatore di polizia;

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

l'integrazione 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 ad 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 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 privilegiata considerazione 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, sia in relazione alle specifiche esigenze organizzative e operative delle Forze armate, sia con riguardo agli aspetti relativi alle procedure di concertazione.

Gli elementi di specificità riscontrabili nelle esigenze organizzative delle Forze armate, così come essi appaiono configurabili con l'adozione del nuovo modello basato interamente sul volontariato, devono inoltre consentire di armonizzare e razionalizzare lo sviluppo dei profili di carriera nei vari ruoli e tra i vari ruoli.

Nel contempo, non può essere ulteriormente elusa la questione di una più chiara distinzione delle due componenti del comparto: quella delle Forze armate e quella delle Forze di polizia, perché diversi sono le esigenze, le modalità di impiego delle risorse umane, i carichi di lavoro ed i livelli di rischio, diversi sono i livelli di responsabilità dei singoli, pure a parità di grado.

Nel perseguire gli indicati obiettivi, il testo da noi presentato 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 entrerà nei ruoli delle Forze di polizia dopo aver maturato un'esperienza più o meno ampia di servizio militare nella Marina, nell'Esercito o nell'Aeronautica.

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, sostituendo il sistema concorsuale in atto per il passaggio dall'uno all'altro ruolo con sistemi di avanzamento — coerenti con gli ordinamenti, 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 » ed 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 il 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 ed 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 ed 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 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);

5) di corrispondere agli elementi di specificità organizzativa delle Forze armate prevedendo:

a) l'unificazione del ruolo truppa con quello dei sergenti;

b) una più ampia articolazione del ruolo dei marescialli, identificando almeno due nuove figure sovraordinate a quelle esistenti con adeguati impieghi funzionali;

c) una ricomposizione armonica dei profili di avanzamento e degli sviluppi di carriera nei vari ruoli e tra i vari ruoli e Corpi, stabiliti sulla base di criteri funzionali;

d) la valorizzazione delle figure inquadrato nei gradi degli ufficiali superiori e di quelle ad esse sovraordinate inquadrato nei gradi dirigenziali.

Riteniamo infine necessaria l'adozione di una disciplina di natura transitoria che nella fase di prima attuazione della legge consenta un riordino del ruolo dei sergenti intervenendo nei confronti dei sergenti arruolati ai sensi della legge n. 958 del 1986 e successivamente vincitori dei primi due concorsi per il passaggio nel servizio permanente e rimasti « congelati » nel ruolo dei sergenti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di cui all'articolo 5, su proposta dei Ministri dell'interno, della giustizia e delle politiche agricole e forestali, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la funzione pubblica, 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, ferme restando le specificità conseguenti all'appartenenza alle Forze di polizia, e fermi restando 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 professionale, 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 conse-

guito, 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 costituzione 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 professionale, 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, e successive modificazioni;

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 la 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

5, su proposta dei Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica 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) 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;

b) la possibilità per le Forze armate di una ricomposizione armonica dei profili di avanzamento e degli sviluppi di carriera nei vari ruoli e tra i vari ruoli e Corpi, stabiliti sulla base di criteri funzionali;

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 altresì delegato ad adottare, entro il termine di cui all'articolo 5, su proposta dei Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, un decreto legislativo per il riordino del ruolo dei sergenti dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica militare prevedendo:

a) l'applicazione di tale normativa limitatamente al personale appartenente al

ruolo di sergenti e dei volontari di truppa in servizio permanente effettivo, arruolato ai sensi della legge 24 dicembre 1986, n. 958, e successive modificazioni, e transitato in tali ruoli ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196, e successive modificazioni, che risulti in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge e sia in possesso del diploma di scuola media superiore;

b) l'inquadramento nel ruolo dei marescialli con decorrenze successive che tengano conto delle anzianità di immisione nel ruolo dei sergenti o in quello dei volontari di truppa in servizio permanente;

c) il superamento di un percorso formativo adeguato da svolgere presso il reparto di appartenenza o presso enti e reparti limitrofi.

ART. 4.

1. Il Governo è, infine, delegato ad adottare, entro il termine di cui all'articolo 5, 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 della disciplina di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, e successive modificazioni, al fine di:

a) realizzare una maggiore distinzione del comparto sicurezza, comprendente il personale delle Forze di polizia, anche ad ordinamento militare, dal comparto difesa, comprendente il personale delle Forze armate, esclusa l'Arma dei carabinieri;

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. 5.

1. I decreti legislativi di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4, 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), ed a quelli corrispondenti delle Forze di polizia ad ordinamento militare e delle Forze armate;

b) entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, relativamente alle altre previsioni di delega contenute nei citati articoli 1, 2, 3 e 4.

ART. 6.

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 possano esprimere 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 5, al Parlamento affinché le competenti Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica esprimano il proprio parere. Il Governo procede comunque alla emanazione dei decreti legislativi qualora tale parere non sia espresso entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

ART. 7.

1. Alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si

provvede, relativamente ai decreti legislativi che entreranno in vigore entro l'anno 2005, 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 gli anni successivi, nell'ambito delle risorse allo scopo stanziato dalla legge finanziaria anteriormente alla data entro la quale le rispettive deleghe possono essere esercitate. 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, di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le amministrazioni interessate.

ART. 8.

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, e successive modificazioni;

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.

€ 0,30

Stampato su carta riciclata ecologica



14PDL0066150