

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e IV (Difesa)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Riordino dei ruoli dell'Arma dei carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di finanza e Polizia penitenziaria. C. 3437 Ascierto e C. 4376 Lavagnini (<i>Esame e rinvio</i>)	3
Istituzione del comparto autonomo per le Forze di polizia e le Forze armate. C. 3372 Bressa, C. 3956 Ascierto e C. 4034 Lavagnini (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	7
Disposizioni per la completa armonizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia. C. 3191 Patarino e C. 3425 Lavagnini (<i>Seguito dell'esame e rinvio – abbinamento dei progetti di legge C. 4621 e C. 4741</i>)	8

SEDE REFERENTE

Martedì 9 novembre 2004. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la Difesa, Filippo Berselli.

La seduta comincia alle 14.15.

Riordino dei ruoli dell'Arma dei carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di finanza e Polizia penitenziaria. C. 3437 Ascierto e C. 4376 Lavagnini.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame.

Filippo ASCIERTO (AN), *relatore per la IV Commissione*, ricorda che i decreti legislativi nn. 197, 198 e 199 del 1995, che equiparano i ruoli delle Forze di polizia a ordinamento civile e militare, di fatto, hanno lasciato insolute molte problematiche e ne hanno create di nuove. Innanzitutto, i gradi apicali degli ispettori e dei marescialli hanno subito una notevole pe-

nalizzazione, poiché, nella fase transitoria di applicazione della nuova disciplina, per effetto della soppressione di alcuni gradi e del conseguente accorciamento delle carriere si sono verificate proiezioni verso l'alto che, di fatto, hanno equiparato soggetti con differenti anni di servizio. Ciò ha determinato migliaia di ricorsi presentati dagli operatori delle Forze di polizia ai tribunali amministrativi regionali per avanzamenti, carriere e retribuzioni. Se tutto ciò si è verificato nella fase transitoria, a regime, si sono mostrate altre gravi carenze, la prima delle quali consiste nell'abbreviazione della carriera di ogni appartenente al ruolo non direttivo e non dirigente che raggiunge il grado apicale dopo quindici anni e vi permane per ulteriori trenta anni. Poiché in tal modo, vengono a svilirsi le motivazioni, le attività e le funzioni del grado apicale risulta necessario costruire un nuovo modello di carriera più vicino allo standard europeo, prevedendo che nei ruoli direttivi, fino ad un determinato livello, si possano collocare anche coloro che per decine di anni

hanno fatto diretta esperienza sul campo. La professionalità acquisita in tanti anni di carriera, infatti, rappresenta un patrimonio insostituibile che dovrebbe essere posto al servizio di coloro che della carriera dirigenziale hanno fatto una scelta di vita. Ecco quindi l'ulteriore peculiarità della proposta di legge in esame che è quella di prevedere che il ruolo direttivo « normale », quello delle accademie, sia affiancato per 7 anni, 6 mesi e un giorno dal ruolo direttivo « anziano », quello dei sottufficiali, con lo scopo di consentire al personale del primo di poter attingere all'esperienza maturata per anni sul campo dai colleghi « anziani », per un più completo sviluppo delle basi necessarie allo svolgimento di una corretta carriera dirigenziale. È fondamentale infatti che ci sia una progressione di carriera nel corso della vita professionale che dia stimoli anche dopo decenni di servizio ed eviti l'appiattimento ingenerato dalla situazione attuale. Considerate le leggi e i decreti che si sono succeduti, emerge quindi la necessità di operare un riordino complessivo di tutti i ruoli. In particolare, appare necessario prevedere per gli appuntati scelti e gli assistenti capo la possibilità di transitare nel grado di vicebrigadiere previo concorso interno per titoli e relativo corso di aggiornamento; l'immissione nel ruolo direttivo dei marescialli e degli ispettori sino al grado di capitano o di commissario capo, previo concorso interno per titoli ed esami; l'equiparazione giuridica ed economica degli ufficiali ai diplomatici e ai prefettizi; l'acquisizione del grado di capitano e di commissario capo all'uscita dalle accademie e dal corso per funzionari; una prospettiva di progressione di carriera per i vertici (generali di divisione e di corpo d'armata e dirigenti generali della Polizia di Stato) attraverso la nomina a prefetto; la disciplina di un fase transitoria per il passaggio a vicebrigadiere o a vice sovrintendente degli attuali appuntati scelti o assistenti capo nonché per il passaggio ai ruoli di capitano e di commissario capo degli attuali luogotenenti e sostituti commissari, previo concorso interno per titoli ed esami e così a scendere

per i gradi apicali degli ispettori e dei marescialli; la trasformazione dei ruoli speciali in ruoli ad esaurimento; l'allineamento degli attuali capitani ai commissari e la possibilità per entrambi di transitare, dopo 7 anni, 6 mesi e un giorno, nel grado di maggiore o di vice questore. Sottolinea, infine, come tale riordino potrebbe essere realizzato anche mediante il conferimento di apposite deleghe al Governo, in quanto ciò consentirebbe, da un lato, di affrontare una materia di grande complessità mediante norme di principio, affidando al Governo il compito di darvi concreta attuazione e, dall'altro lato, di diluire nel tempo l'impatto finanziario di tali norme mediante una progressiva attuazione della riforma. A tal riguardo, ricorda che nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 238 del 2004 in materia di personale delle Forze di polizia, sono stati presentati tre articoli aggiuntivi – dichiarati successivamente inammissibili dalla Presidenza della Camera (Dis. 1.01 Lucidi, Dis. 1.02 Di Giandomenico, Dis. 1.03 Ascierito), che si muovevano proprio nella prospettiva del conferimento di apposite deleghe al Governo per il riordino dei ruoli delle Forze di Polizia e delle Forze armate. Rammenta altresì che in Assemblea, lo scorso venerdì, è stata annunciata la proposta di legge Lucidi ed altri, recante « Delega al Governo per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ». Per altro, rileva l'eventualità di affrontare nell'ambito del medesimo provvedimento, sempre mediante lo strumento della delega, non solo il tema del riordino dei ruoli ma anche il connesso problema dell'armonizzazione dei trattamenti economici.

Donato BRUNO, *presidente*, sostituendo il relatore per la I Commissione, fa presente che nel corso della XII legislatura si è provveduto a disciplinare i ruoli, il reclutamento, lo stato e l'avanzamento del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate (decreto legislativo n. 196 del 1995), della polizia di Stato (decreto legislativo n. 197 del 1995), del-

l'Arma dei carabinieri (decreto legislativo n. 198 del 1995), della Guardia di finanza (decreto legislativo n. 199 del 1995). L'ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria è invece recato dal decreto legislativo n. 443 del 1992. Disposizioni integrative e correttive sono state poi dettate dai decreti legislativi nn. 53 (per la Polizia di Stato), 67 (per la Guardia di finanza), 82 (per le Forze armate) e 83 (per l'Arma dei Carabinieri), emanati nel 2001. Peraltro, con riferimento alla Polizia di Stato, il decreto legislativo n. 334 del 2000 ha disposto il riordino dei ruoli del personale dirigente, mentre il decreto legislativo n. 447 del 2001 ha provveduto ad accorpate in un'unica « carriera dei funzionari di polizia », pur mantenendoli distinti, i due preesistenti ruoli dei Commissari e dei dirigenti. Infine, a norma del decreto legislativo n. 146 del 2000, sono stati istituiti e disciplinati i ruoli direttivi, ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria. Se questo è, in grandi linee il quadro normativo vigente, la proposta di legge n. 4376 dell'onorevole Lavagnini, che è finalizzata al riordino dei ruoli delle Forze armate e delle forze di polizia ad ordinamento militare e civile, riguarda tutte le categorie di personale appartenenti al comparto sicurezza e difesa, muovendo dal presupposto che le disposizioni recate dai decreti legislativi del 1995 hanno lasciato insolte molte problematiche. Rileva pertanto la necessità di promuovere idonee iniziative legislative a sostegno di un generale riordino dei ruoli del personale delle Forze armate, dell'Arma dei carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza e della Polizia penitenziaria, secondo il principio dell'unitarietà di indirizzo giuridico ed economico recentemente affermatosi a seguito dell'approvazione della legge n. 295 del 2002, recante disposizioni in materia di armonizzazione del trattamento giuridico ed economico delle Forze armate con quello delle Forze di polizia, nonché del decreto legislativo n. 193 del 2003, relativo al sistema dei parametri stipendiali per il personale non dirigente delle forze di polizia e delle forze armate. Si tratta

quindi di proseguire sulla strada della totale equiordinazione all'interno del Comparto sicurezza e difesa, onde evitare che iniziative legislative non ispirate a tale criterio possano determinare nuovi disallineamenti e, conseguentemente, l'avvio di ulteriori contenziosi amministrativi. La proposta di legge si compone di 64 articoli e reca, ai capi II (Riordino dei ruoli dell'Arma dei carabinieri), III (Riordino dei ruoli della Polizia di Stato), IV (Riordino dei ruoli del Corpo della Guardia di finanza) e V (Riordino dei ruoli del Corpo della polizia penitenziaria), disposizioni analoghe a quelle contenute nella proposta di legge n. 3437, già illustrate dal deputato Ascierio. Fa quindi presente che si soffermerà sulle disposizioni recate dal Capo I della proposta di legge, a norma delle quali si dispone il riordino dei ruoli delle Forze armate. Quanto all'ambito di applicazione di tale intervento, l'articolo 1 fa riferimento alle funzioni attribuite, alle modalità e ai requisiti per l'avanzamento di talune categorie di personale delle Forze armate, con esclusione del personale dirigente e del personale di leva. Gli articoli 2 e 3 novellano l'articolo 3 del Decreto legislativo n. 196 del 1995, sopprimendo, attraverso l'abrogazione del comma 2 e la modifica del comma 3, il riferimento al ruolo dei marescialli, ed introducono un nuovo articolo 3-bis che disciplina separatamente il ruolo dei marescialli, riprendendo la denominazione dei gradi attualmente previsti dal medesimo articolo 3 del Decreto Legislativo n. 196 del 1995, sostituendo, però il grado di primo maresciallo con quello di luogotenente. L'articolo 4 novella invece l'articolo 6 dello stesso decreto, nell'ottica di una maggiore valorizzazione della figura professionale del personale appartenente al ruolo dei marescialli, con particolare riferimento alle funzioni che possono essere loro attribuite e alle correlate responsabilità. Viene disciplinato il grado di luogotenente, con l'attribuzione a tale figura degli incarichi di più rilevante responsabilità e di funzioni di diretta collaborazione degli ufficiali e, all'articolo 5 si dispone l'applicazione, ai luogotenenti,

delle norme che fanno riferimento al grado di primo maresciallo. L'articolo 6, comma 1, novella l'articolo 34 del Decreto Legislativo n. 196 del 1995, dispone le modalità di inquadramento nella nuova ripartizione delle qualifiche del personale del ruolo dei marescialli in servizio, collocato nel ruolo a decorrere dal 1° gennaio 2003, ad ogni effetto giuridico ed economico, mantenendo l'anzianità di servizio posseduta e l'anzianità di grado maturata nel grado di provenienza, con le riduzioni necessarie ad evitare che sia scavalcato nel ruolo il personale che precedeva ai sensi della normativa previgente. Particolari disposizioni sono dettate per il personale del ruolo dei marescialli, in servizio, già inquadrato nel grado apicale del ruolo, e per il personale, inquadrato nel medesimo grado, cui è stata conferita la qualifica di luogotenente. Il comma 2 abroga gli articoli 34-bis, 34-ter e 34-quinquies del decreto, mentre l'articolo 7 introduce un nuovo articolo 5-bis dopo l'articolo 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490, ai sensi del quale gli ufficiali dei ruoli speciali delle Forze armate sono tratti anche dal personale che riveste il grado di luogotenente delle Forze armate che ha maturato la necessaria anzianità. L'articolo 8 introduce il nuovo articolo 30-ter dopo l'articolo 30-bis del citato decreto legislativo n. 490 del 1997, a norma del quale i periodi di servizio effettuati nel ruolo dei marescialli e gradi corrispondenti per l'avanzamento degli ufficiali dei ruoli speciali provenienti da tali ruoli siano conteggiati ai fini dell'espletamento dei periodi minimi richiesti per la valutazione relativi al comando o alle attribuzioni specifiche. Si dispone, inoltre, che il grado apicale raggiungibile dal personale proveniente dal ruolo dei marescialli è quello di capitano e gradi corrispondenti, e si dettano disposizioni volte ad evitare disparità di trattamento del personale appartenente ai ruoli normali degli ufficiali delle Forze armate rispetto al personale appartenente ai ruoli speciali. L'articolo 9 prevede che dall'entrata in vigore del provvedimento

le norme di legge e regolamentari che fanno riferimento al personale dei sottufficiali delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare si applicano, in quanto compatibili, al personale dei ruoli dei marescialli e dei ruoli dei sergenti e che dalla medesima data i riferimenti ai singoli gradi o qualifiche della carriera dei sottufficiali, contenuti nelle fonti appena citate, devono intendersi rivolti ai gradi o qualifiche stabiliti dalla tabella 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490, come da ultimo sostituita dalla tabella 1 di cui all'allegato A, annesso alla provvedimento. L'articolo 10, comma 1, esclude il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare in ausiliaria dall'applicazione delle disposizioni recate dal provvedimento, ai fini dell'adeguamento dell'indennità prevista dall'articolo 46 della legge 10 maggio 1983, n. 212. Il comma 2 reca una norma di salvaguardia che fa salvi gli atti ed i provvedimenti adottati alla data di entrata in vigore del provvedimento, nonché gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base delle norme previgenti in materia di reclutamento del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare. Infine, l'articolo 11 reca la norma di copertura.

Marcella LUCIDI (DS-U), nel salutare con favore l'avvio dell'esame, da parte delle Commissioni riunite I e IV, delle proposte di legge in esame, ricorda di aver avuto già più volte modo di denunciare la frammentarietà degli interventi legislativi effettuati nel corso della legislatura in materia, e di avere, al contempo, rilevato la necessità di procedere ad un riordino organico ed esaustivo delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. In proposito, fa presente come la riforma delle strutture armate dello Stato abbia avuto inizio nel 1981, con il riordinamento dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza, sia proseguita nel 1991 con la riforma dell'Amministrazione penitenziaria e, successivamente, con interventi relativi ad altre Forze armate e di

polizia e come, allo stato, si renda necessario un intervento organico che, tenendo conto delle differenze intercorrenti tra gli organismi deputati alla difesa dell'ordine pubblico e della sicurezza interna e le strutture militari chiamate alla difesa esterna del Paese, assicuri una sostanziale omogeneità degli ordinamenti e un non disallineamento dei trattamenti economici fondamentali. Lamenta inoltre la mancata utilizzazione delle risorse a questo fine stanziata tanto dalla legge finanziaria per il 2003 che da quella per il 2004 e la latente militarizzazione dell'ordinamento delle Forze di polizia, cui sembra necessario ovviare. Preannuncia quindi di aver presentato una proposta di legge in materia, la n. 5400, di cui non è stata ancora disposta l'assegnazione, e ne illustra il contenuto. In particolare, essa delega il Governo ad adottare 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, al fine, tra l'altro, di valorizzare le risorse umane di cui dispongono e tenendo conto delle specificità che derivano dall'appartenenza alle Forze di polizia e delle competenze loro istituzionalmente attribuite. La proposta di legge si ispira alla necessità di potenziare gli aspetti inerenti la formazione degli appartenenti alle Forze di polizia, di perseguire una maggiore integrazione dei corpi con il resto dell'Amministrazione, di valorizzare le qualifiche iniziali e di adeguare le carriere secondo prospettive di avanzamento analoghe a quelle del pubblico impiego. Fa quindi presente che analoghe esigenze sono richieste anche per le forze di polizia ad ordinamento militare e per le forze armate, per le quali tuttavia sembra opportuno demandare al Governo la facoltà di diversificare le scelte, sia in relazione alle specifiche esigenze organizzative ed operative delle forze armate, che con riferimento alle procedure di concertazione. Nel considerare indifferibile altresì una più chiara distinzione delle due componenti del comparto, segnala l'opportunità di coniugare le diverse esigenze di

approvare celermente un provvedimento in materia e, al contempo, di dialogare e confrontarsi, ai fini un adeguato esame delle problematiche sottese, con i lavoratori e con le loro rappresentanze.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Istituzione del comparto autonomo per le Forze di polizia e le Forze armate.

C. 3372 Bressa, C. 3956 Ascierio e C. 4034 Lavagnini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato, da ultimo, il 24 settembre 2003.

Donato BRUNO, *presidente*, fa presente che il deputato Bressa, firmatario della proposta di legge n. 3372, gli ha rappresentato il proprio orientamento contrario rispetto all'ipotesi di un eventuale abbinamento dei provvedimenti in titolo con i progetti di legge in materia di armonizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia e con quelli in materia di riordino dei ruoli dell'Arma dei carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di finanza e Polizia penitenziaria, all'esame delle Commissioni riunite I e IV in sede referente.

Filippo ASCIERTO (AN), nel concordare con il deputato Bressa circa l'inopportunità di procedere all'abbinamento delle proposte di legge in titolo con le altre all'esame delle Commissioni riunite I e IV, rappresenta l'esigenza di disporre l'audizione del Comandante Generale dell'Arma dei carabinieri.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni per la completa armonizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia.

C. 3191 Patarino e C. 3425 Lavagnini.

(Seguito dell'esame e rinvio – abbinamento dei progetti di legge C. 4621 e C. 4741).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato, da ultimo, il 24 settembre 2003.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che sono state assegnate alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e IV (Difesa) la proposta di legge n. 4621 Riccio, concernente l'armonizzazione delle disposizioni in materia di trattamento economico degli

ufficiali delle Forze armate e dei funzionari delle Forze di polizia, e la proposta di legge n. 4741 Molinari ed altri, recante disposizioni per la piena armonizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia. Poiché le suddette proposte di legge vertono sulla stessa materia delle proposte di legge già all'ordine del giorno, avverte che ne è stato disposto, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento, l'abbinamento e, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.