



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CAFORIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MAGGIO 2011

Delega al Governo in materia di soppressione dei ruoli speciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e dei ruoli direttivi speciali del Corpo di polizia penitenziaria

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è volto al superamento dell'attuale penalizzazione degli ufficiali del ruolo speciale dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, nonché alla istituzione del ruolo direttivo operativo del Corpo di polizia penitenziaria. Analoga proposta di legge è stata già depositata alla Camera dei deputati, dal collega deputato onorevole Paladini. Il gruppo Italia dei valori ritiene tuttavia di fondamentale importanza la presentazione della stessa proposta anche in questo ramo del Parlamento, viste le discussioni già intraprese, nella IV Commissione difesa, su disegni di legge che trattano materie affini. Con il presente disegno di legge, in vista di una riforma generale degli ordinamenti e delle carriere delle Forze di polizia, viene proposto di risolvere definitivamente il problema della penalizzazione, in termini di carriera e di trattamento economico, degli ufficiali del ruolo speciale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, nonché dei funzionari del ruolo direttivo speciale del Corpo di polizia penitenziaria. Non viene proposta alcuna modifica per quanto attiene ai ruoli direttivi speciali del Corpo della Polizia di Stato e del Corpo forestale dello Stato, perché, malgrado la loro istituzione, tali ruoli non risultano alimentati e le relative unità organiche potrebbero essere utilizzate secondo le future esigenze di tali amministrazioni in sede di riordino complessivo delle carriere e dei ruoli delle Forze di polizia e delle Forze armate. La disciplina normativa vigente istitutiva dei ruoli speciali e dei ruoli direttivi speciali, per un diverso e peggiore trattamento quanto a progressione economica e di carriera accordato agli ufficiali e ai funzionari compresi in tali ruoli, pone inoltre profili di illegittimità costituzio-

nale. A fronte dell'attribuzione di medesime funzioni e di uguali compiti, nonché di medesime responsabilità quanto alle mansioni e agli obiettivi da conseguire, non corrisponde parità di trattamento stipendiale e di carriera. L'articolo 3 della Costituzione stabilisce il principio inderogabile di uguaglianza sostanziale; dal combinato disposto degli articoli 3 e 36 della Costituzione emerge, dunque, la necessità di prevedere la parità di trattamento. Inoltre, il medesimo articolo 36 enuncia il principio di proporzionalità che garantisce ai lavoratori una ragionevole commisurazione della ricompensa alla qualità e alla quantità dell'attività lavorativa prestata.

Il principio della parità di trattamento dei pubblici dipendenti discende dall'articolo 97 della Costituzione nella parte in cui prescrive il principio di imparzialità e dall'articolo 45, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per cui le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi (Corte costituzionale, sentenza n. 309 del 16 ottobre 1997). Il principio della parità di trattamento retributivo a parità di mansioni è affermato anche dalle sezioni unite della Corte di cassazione (Cassazione, sezioni unite, sentenze nn. 6030 del 1993 e 4570 del 1996). Il disagio avvertito dagli ufficiali dei ruoli speciali e dai funzionari del ruolo direttivo speciale non è conseguente esclusivamente alla diversa tempistica nella progressione di carriera prevista rispetto ai colleghi del ruolo normale od ordinario, ma si estende alle limitazioni di impiego nei gradi apicali e alla possibilità di frequenza di corsi di aggiornamento ed elevazione professionale, a fronte

di un impiego di fatto analogo a quello riservato ai parigrado dei ruoli normale e ordinario. La sperequazione nei confronti dei colleghi dei ruoli normale e ordinario è notevole. Gli ufficiali e i funzionari dei ruoli speciali, anche se anziani nel grado, si vedono raggiungere e superare da colleghi molto più giovani dei ruoli ordinari e accedono in numero limitatissimo alle categorie dirigenziali che, tra l'altro, per loro si fermano al primo livello ovvero al grado di colonnello per le Forze di polizia ad ordinamento militare. Vi è, per legge, l'impossibilità di accedere ai vertici della categoria anche qualora l'interessato abbia tutti i requisiti per potervi aspirare.

Un'ulteriore penalizzazione riguarda il piano economico, atteso che la retribuzione e tutte le indennità stipendiali e accessorie sono correlate al grado in base al sistema dei parametri stipendiali di cui al decreto legislativo 30 maggio 2003, n. 193, e che l'indennità di valorizzazione dirigenziale è percepita dagli ufficiali e dai funzionari dei ruoli ordinari diversi anni prima rispetto agli ufficiali e ai funzionari dei ruoli speciali.

Inoltre, la differenziazione dei periodi di avanzamento contrasta con la finalità e con i principi di efficienza organizzativa posti alla base della riforma operata dalla legge delega 31 marzo 2000, n. 78, laddove non vengono privilegiati i criteri premiali di carriera connessi alle reali esperienze professionali maturate gradualmente dall'ufficiale o dal funzionario. Il problema del ruolo speciale è stato a lungo sottovalutato perché giudicato, a torto, come un'egoistica aspirazione a migliori progressioni di carriera e di profilo di impiego da parte dei diretti interessati. In realtà, il disagio della categoria è decisamente più profondo perché si fonda su un'esigenza di uguaglianza e di dignità professionale. Non esistono ragioni plausibili per la discriminazione dei funzionari e degli ufficiali dei ruoli speciali rispetto ai loro colleghi del ruolo ordinario considerate le identiche condizioni di lavoro e di disciplina. Ogni

singolo funzionario o ufficiale, quale sia la sua provenienza, è una risorsa a disposizione dell'amministrazione per i fini istituzionali, evidentemente pubblici. È quindi un dovere, non una discrezionalità, valutare, selezionare e valorizzare queste risorse senza pregiudizi. Gli ufficiali e i funzionari dei ruoli speciali non rivendicano vantaggi ma chiedono, nell'interesse della pubblica amministrazione e del Paese, per un'esigenza di eguaglianza e di libertà, di essere integrati a pieno titolo. Il presente disegno di legge prevede la soppressione dei ruoli speciali e dei ruoli direttivi speciali nell'ambito delle Forze di polizia e l'istituzione di un ruolo unico che, per l'Arma dei carabinieri, per il Corpo della guardia di finanza e per il Corpo di polizia penitenziaria, assume la denominazione di ruolo «operativo», termine più aderente alle responsabilità di comando e alle funzioni effettivamente svolte. Tale ruolo offrirà a tutti gli ufficiali identiche possibilità di carriera basate sui principi costituzionali in materia di parità di accesso ai pubblici uffici, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione. Il provvedimento non comporta oneri per il bilancio dello Stato poiché prevede solo una ridefinizione delle posizioni di ruolo. Non si tratta di promozioni o di avanzamenti di carattere economico ma di garantire a tutti gli ufficiali e i funzionari le medesime possibilità di carriera. Benché il provvedimento lasci ampio potere al Governo di intervenire per disciplinare la materia, trattandosi di questioni molto tecniche, viene previsto che all'entrata in vigore della legge si proceda alla ricostruzione della carriera degli ufficiali e dei funzionari interessati, ma solo agli effetti giuridici e non economici. La ricostruzione dell'anzianità di grado, peraltro a costo zero, risulta assolutamente necessaria per riparare, almeno in parte, alla sperequazione subita dai funzionari e dagli ufficiali prima dell'istituzione del ruolo operativo. Per quanto riguarda gli ufficiali è prevista una riduzione dei periodi di permanenza rispettivamente

nei gradi di capitano e di maggiore dell'Arma dei carabinieri e di capitano del Corpo della guardia di finanza nei ruoli normale e speciale, al fine di adeguarli a quanto già previsto per la Polizia di Stato.

Gli articoli 1, 3 e 5 contengono i principi e criteri direttivi della delega al Governo ad adottare i necessari provvedimenti legislativi rispettivamente per l'Arma dei carabinieri, per il Corpo della guardia di finanza e per il Corpo di polizia penitenziaria; per la soppressione dei ruoli speciali e direttivi speciali; per l'istituzione del ruolo operativo; per le conseguenti modifiche alle norme sul reclutamento, sullo stato giuridico e sull'avanzamento degli ufficiali e dei funzionari, e per le modifiche alle consistenze organiche, con possibilità di aumentare le dotazioni dirigenziali e di ridurre le qualifiche iniziali, fermo restando il volume organico complessivo risultante dalla somma dei volumi organici riferiti ai ruoli soppressi per ogni singola Forza di polizia interessata al provvedimento. Tra i criteri direttivi di delega è prevista l'adozione di una disciplina transitoria che, in fase di prima attuazione della legge, consenta, nell'ambito dell'istituendo ruolo operativo, un riordino di quelle posizioni particolari che si sono venute a creare a seguito della frammentazione normativa di questi ultimi anni in materia di carriere e di avanzamenti e che hanno suscitato legittime aspettative da parte del personale interessato in ordine a un'equa definizione della sua posizione. L'intento del disegno di legge è assicurare il riposizionamento degli ufficiali e dei funzionari nel nuovo ruolo operativo con il mantenimento dell'anzianità assoluta e relativa maturate, con le dovute correzioni in sede di ricostruzione delle singole posizioni, nonché prevedere, a regime, uguali possibilità di avanzamento in carriera come stimolo e motivazione per accrescere la propria formazione culturale, acquisendo livelli

più elevati di conoscenza, in particolare universitari. Per l'accesso al ruolo è infatti richiesto il possesso del titolo di laurea magistrale ovvero la frequenza dell'Accademia militare, dove al termine di un ciclo quinquennale viene rilasciato il medesimo titolo di studio. Eccezionalmente, per il Corpo di polizia penitenziaria, è consentito un accesso al ruolo, per una sola volta con una riserva del 50 per cento dei posti messi a concorso, al personale del ruolo ispettori che riveste la qualifica di ispettore superiore sostituto commissario ovvero che ha svolto le funzioni di comandante di reparto per almeno cinque anni senza demerito, in risposta a un'esigenza di tutela di particolari situazioni nell'ambito del Corpo.

Infine, per l'Arma dei carabinieri e per il Corpo della guardia di finanza, è introdotto l'istituto del concorso per titoli ed esami per il conseguimento del grado di colonnello per gli ufficiali che hanno maturato almeno tre anni di anzianità nel grado inferiore. Questo istituto, già in vigore per la Polizia di Stato, s'inquadra nel processo virtuoso di valorizzazione della dirigenza e del merito individuale ed è compatibile con il fine di dare nuovo impulso e motivazione alla categoria degli ufficiali. Gli articoli 2, 4 e 6 attengono alla ricostruzione delle anzianità di grado per gli ufficiali e per i funzionari provenienti dai ruoli normale e speciale, nonché ai periodi di permanenza nei gradi per l'istituendo ruolo operativo. È inoltre previsto che l'avanzamento al grado di maggiore per gli ufficiali del Corpo della guardia di finanza e al grado di vice questore aggiunto per il Corpo di polizia penitenziaria avvenga rispettivamente per anzianità e a ruolo aperto. L'articolo 7 prevede ulteriori norme per l'adozione dei decreti legislativi e, infine, l'articolo 8 dispone l'entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo per l'istituzione del ruolo operativo degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per adeguare, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, non in contrasto con quanto previsto dalla presente legge, le norme vigenti in materia di reclutamento, stato giuridico e avanzamento degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'istituzione di un nuovo ruolo con la denominazione di ruolo operativo nel quale sono iscritti d'ufficio gli ufficiali dei ruoli normale e speciale, fermi restando il mantenimento del grado e dell'anzianità assoluta e relativa nonché la ricostruzione dell'anzianità prevista dall'articolo 2;

b) modificare e adeguare le dotazioni organiche dei vari gradi del ruolo operativo al fine di assicurare un armonico sviluppo di carriera, anche mediante il potenziamento delle dotazioni dirigenziali e la riduzione delle consistenze organiche nei gradi iniziali, prevedendo eventualmente anche una fase transitoria per le promozioni dei colonnelli e dei tenenti colonnelli volta ad assicurare un numero di promozioni adeguato alle esigenze operative e funzionali da soddisfare, senza apportare modifiche al volume orga-

nico complessivo risultante dalla somma dei volumi organici dei due ruoli soppressi;

c) modificare le disposizioni relative all'accesso alle dotazioni dirigenziali dell'Arma dei carabinieri, prevedendo che il conseguimento del grado di colonnello possa avvenire per un'aliquota predeterminata e comunque non inferiore al 20 per cento delle vacanze, mediante concorso per titoli ed esami riservato ai tenenti colonnelli con almeno tre anni di anzianità in possesso del diploma di laurea previsto;

d) assicurare, in riferimento alla posizione degli ufficiali superiori nell'ambito del ruolo operativo, che non si verifichino scavalcamenti da parte di ufficiali aventi uguale o minore anzianità di grado nel ruolo di provenienza, anche per effetto dell'aumento di anzianità previsto dalla lettera *d)* del comma 3 dell'articolo 29 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 298, e, ove ne ricorrano le condizioni e la necessità, procedere alla rideterminazione dell'anzianità;

e) prevedere disposizioni transitorie;

f) prevedere che l'accesso al ruolo operativo sia consentito ai soggetti che frequentano l'Accademia militare e tramite concorso interno riservato al personale in servizio permanente del ruolo dei marescialli in possesso del diploma di laurea magistrale o specialistica che ha riportato nell'ultimo biennio la qualifica finale non inferiore a «superiore alla media», che ha compiuto almeno sette anni di servizio e che non ha superato il quarantacinquesimo anno di età, nonché agli ufficiali in ferma prefissata in possesso del titolo di laurea magistrale o di diplomi di laurea equipollenti;

g) prevedere che le disposizioni dei decreti legislativi siano applicate a decorrere dal 1° gennaio 2012 al personale in servizio alla medesima data.

Art. 2.

(Periodi di permanenza nel grado per gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri)

1. Alla data di entrata in vigore della presente legge per i tenenti colonnelli, i maggiori, i capitani e i tenenti dei ruoli normale e speciale dell'Arma dei carabinieri si procede alla rideterminazione dell'anzianità, ai soli effetti giuridici, secondo i periodi di permanenza nel grado indicati dal comma 2.

2. Il periodo di permanenza nel grado per gli ufficiali del ruolo operativo dell'Arma dei carabinieri è fissato per i tenenti, i capitani e i maggiori in quattro anni, e per i sottotenenti in un anno.

Art. 3.

(Delega al Governo per l'istituzione del ruolo operativo degli ufficiali del Corpo della guardia di finanza)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per adeguare, ferme restando le disposizioni contenute nel decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69, non in contrasto con quanto previsto dalla presente legge, le norme vigenti in materia di reclutamento, stato giuridico e avanzamento degli ufficiali del Corpo della guardia di finanza.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'istituzione di un nuovo ruolo con la denominazione di ruolo operativo nel quale sono iscritti d'ufficio gli ufficiali dei ruoli normale e speciale, fermi restando il mantenimento del grado e dell'anzianità assoluta e relativa nonché la ricostruzione dell'anzianità prevista dall'articolo 4;

b) modificare e adeguare le dotazioni organiche dei vari gradi del ruolo operativo

al fine di assicurare un armonico sviluppo di carriera, anche mediante il potenziamento delle dotazioni dirigenziali e la riduzione delle consistenze organiche nei gradi iniziali, prevedendo eventualmente anche una fase transitoria per le promozioni dei colonnelli e dei tenenti colonnelli volta ad assicurare un numero di promozioni adeguato alle esigenze operative e funzionali da soddisfare, senza apportare modifiche al volume organico complessivo risultante dalla somma dei volumi organici dei due ruoli soppressi;

c) modificare le disposizioni relative all'accesso alle dotazioni dirigenziali del Corpo della guardia di finanza, prevedendo che il conseguimento del grado di colonnello possa avvenire per un'aliquota predeterminata e comunque non inferiore al 20 per cento delle vacanze, mediante concorso per titoli ed esami riservato ai tenenti colonnelli con almeno tre anni di anzianità in possesso del diploma di laurea previsto;

d) prevedere disposizioni transitorie;

e) prevedere che l'accesso al ruolo operativo sia consentito ai soggetti che frequentano l'Accademia militare e, tramite concorso interno, ai marescialli aiutanti, agli ispettori e ai militari in servizio permanente in possesso del titolo di laurea magistrale o di diplomi di laurea equipollenti;

f) prevedere che le disposizioni dei decreti legislativi siano applicate a decorrere dal 1° gennaio 2012 al personale in servizio alla medesima data.

Art. 4.

(Periodi di permanenza nel grado per gli ufficiali del Corpo della guardia di finanza)

1. Alla data di entrata in vigore della presente legge, per i tenenti colonnelli, i maggiori, i capitani e i tenenti dei ruoli normale e speciale del Corpo della guardia di finanza si procede alla rideterminazione dell'anzianità, ai soli effetti giuridici, secondo i periodi

di permanenza nel grado indicati dal comma 2.

2. Il periodo di permanenza nel grado per gli ufficiali del ruolo operativo del Corpo della guardia di finanza è fissato per i tenenti, i capitani e i maggiori in quattro anni, e per i sottotenenti in un anno; l'avanzamento al grado di maggiore ha luogo ad anzianità.

Art. 5.

(Delega al Governo per l'istituzione del ruolo direttivo operativo del Corpo di polizia penitenziaria)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per adeguare, ferme restando le disposizioni contenute nel decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146, non in contrasto con quanto previsto dalla presente legge, la normativa relativa al reclutamento, allo stato giuridico e all'avanzamento degli appartenenti al ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'istituzione di un nuovo ruolo con la denominazione di ruolo operativo nel quale sono iscritti d'ufficio gli appartenenti ai ruoli direttivi ordinario e speciale, fermi restando il mantenimento del grado e dell'anzianità assoluta e relativa nonché la ricostruzione dell'anzianità prevista dall'articolo 6;

b) modificare e adeguare le dotazioni organiche delle varie qualifiche del ruolo operativo al fine di assicurare un armonico sviluppo di carriera, anche mediante il potenziamento delle dotazioni dirigenziali e la riduzione delle consistenze organiche nei gradi iniziali, prevedendo eventualmente anche una fase transitoria per le promozioni dei primi dirigenti e dei commissari coordinatori

penitenziari volta ad assicurare un numero di promozioni adeguato alle esigenze operative e funzionali da soddisfare, senza apportare modifiche al volume organico complessivo risultante dalla somma dei volumi organici dei due ruoli direttivi soppressi;

c) prevedere disposizioni transitorie;

d) prevedere che l'accesso al ruolo operativo avvenga, in sede di prima attuazione e per una sola volta, per una riserva pari al 50 per cento dei posti messi a concorso, attraverso l'immissione del personale del ruolo degli ispettori che riveste la qualifica di ispettore superiore sostituto commissario ovvero che ha svolto le funzioni di comandante di reparto per almeno cinque anni e senza demerito;

e) prevedere che le disposizioni dei decreti legislativi siano applicate a decorrere dal 1° gennaio 2012 al personale in servizio alla medesima data.

Art. 6.

(Periodi di permanenza nel grado per gli appartenenti al ruolo direttivo operativo del Corpo di polizia penitenziaria)

1. Alla data di entrata in vigore della presente legge, per i commissari capo penitenziari e i commissari penitenziari del ruolo direttivo speciale si procede alla rideterminazione dell'anzianità, ai soli effetti giuridici, secondo i periodi di permanenza nella qualifica indicati dal comma 2.

2. Il periodo di permanenza nella qualifica per gli appartenenti al ruolo direttivo operativo è fissato in tre anni e sei mesi per i commissari penitenziari e in quattro anni per i commissari capo penitenziari e l'avanzamento al grado di vice questore aggiunto ha luogo a ruolo aperto.

Art. 7.

(Disposizioni generali)

1. Il Governo, sentite le rappresentanze del personale, trasmette alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui agli articoli 1, 3 e 5, corredati dei pareri previsti dalla legge, per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, esteso anche alle conseguenze di carattere finanziario, che si esprimono entro sessanta giorni dalla data di assegnazione.

2. I decreti legislativi di cui agli articoli 1, 3 e 5 sono adottati, ferma restando la dipendenza organica di ciascuna Forza di polizia, su proposta dei Ministri interessati, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dell'interno, della difesa e per la pubblica amministrazione e l'innovazione se non proponenti, e non devono comportare modifiche alla normativa vigente in materia di trattamento economico del personale ovvero nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Art. 8.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

