

**DALLA CAMERA DEI DEPUTATI:
ISTRUTTORIA LEGISLATIVA “RIORDINO DELLE CARRIERE”**

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento difesa
Titolo:	Riordino delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate - A.C. 137 ed abb. - Elementi per l'istruttoria legislativa
Riferimenti:	AC N. 137/XVI AC N. 1296/XVI AC N. 1659/XVI AC N. 1708/XVI AC N. 1808/XVI
Serie:	Progetti di legge Numero: 136
Data:	19/03/2009
Organi della Camera:	I-Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni IV-Difesa
Nota:	Questo dossier contiene materiale protetto dalla legge sul diritto d'autore, pertanto la versione html è parziale. La versione integrale in formato pdf può essere consultata solo dalle postazioni della rete Intranet della Camera dei deputati (ad es. presso la Biblioteca)

19 marzo 2009

n. 136/0

**Riordino delle carriere del personale delle
Forze di polizia e delle Forze armate
A.C. 137 ed abb.
Elementi per l'istruttoria legislativa**

Numero dei progetti di legge	A.C. 137	A.C. 1296	A.C. 1659	A.C. 1708	A.C. 1808
Titolo	Delega al Governo per il riordino delle carriere e altre disposizioni concernenti il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate	Delega al Governo per il riordino delle carriere del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia e altre disposizioni in materia di stato giuridico ed economico degli ufficiali	Disposizioni relative al personale delle Forze armate e delle Forze di polizia e delega al Governo per il riordino dei ruoli del medesimo personale	Delega al Governo per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia	Delega al Governo per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia
Iniziativa	parlamentare	parlamentare	parlamentare	parlamentare	parlamentare

Iter al Senato	no	no	no	no	no
Numero di articoli	3	6	6	7	7
Date:					
<i>presentazione alla Camera</i>	29 aprile 2008	12 giugno 2008	17 settembre 2008	26 settembre 2008	16 ottobre 2008
<i>assegnazione</i>	22 maggio 2008	3 novembre 2008	14 ottobre 2008	8 gennaio 2009	6 novembre 2008
Commissione competente	Commissioni riunite I Affari Costituzionali e IV Difesa	Commissioni riunite I Affari Costituzionali e IV Difesa	Commissioni riunite I Affari Costituzionali e IV Difesa	Commissioni riunite I Affari Costituzionali e IV Difesa	Commissioni riunite I Affari Costituzionali e IV Difesa
Sede	referente	referente	referente	referente	referente
Pareri previsti	Commissioni II, V, VII, XI e XIII	Commissioni II, V, XI e XIII	Commissioni II, V, VI, XI e XIII	Commissioni II, V, VII, XI e XIII	Commissioni II, V, VI, XI e XIII

Contenuto

Le proposte di legge A.C. **137** (Ascierto), **1296** (Vitali) **1659** (Speciale ed altri), **1708** (Villicco Calipari ed altri) e **1808** (Paladini ed altri) recano talune deleghe al Governo per il riordino delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. Nello specifico, le prime tre proposte composte, rispettivamente, la prima, da tre articoli e le altre due, di identico contenuto, da sei articoli, recano la delega al Governo per il **riordino delle carriere del personale direttivo e non direttivo** delle Forze di polizia e delle forze armate, al fine di pervenire ad un quadro normativo che assicuri una **maggiore valorizzazione** del citato personale e un più armonico percorso professionale.

A tal fine, l'**articolo 1** delle citate proposte di legge individua una serie di principi e criteri direttivi che dovranno essere osservati dal Governo in sede di adozione dei decreti legislativi e concernenti, in particolare:

- l'unificazione del ruolo degli agenti ed assistenti con quello dei sovrintendenti;
- interventi perequativi, anche di carattere economico, finalizzati ad assicurare il sostanziale allineamento delle carriere e dei trattamenti economici fondamentali del personale appartenente ai ruoli degli ispettori e dei marescialli delle Forze armate;
- l'unificazione, nell'ambito di una carriera di natura dirigenziale, dei ruoli dei commissari e dei dirigenti di Polizia e di quelli corrispondenti sanitari e tecnico-scientifici della Polizia di Stato, nonché dei ruoli direttivi e dei funzionari del Corpo forestale dello Stato.

L'**articolo 2** della proposta di legge A.C. 137 e l'articolo 2 delle proposte di legge A.C. 1296 e A.C. 1659 recano, poi, con formulazione diversa, disposizioni concernenti l'adeguamento del trattamento economico-giuridico del personale dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate, destinate a trovare applicazione nelle more dell'approvazione delle norme per la determinazione dei contenuti del rapporto di impiego del personale dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate. L'**articolo 3 delle proposte** A.C. 137, 1296 e 1659 contengono, poi, con identica formulazione, talune disposizioni concernenti il personale del **Corpo di polizia penitenziaria** e riguardanti, in particolare la riduzione di due anni della permanenza minima nella qualifica di ispettore e l'anticipazione della decorrenza giuridica, senza effetti economici, della nomina alla qualifica di vice sovrintendente del ruolo dei sovrintendenti del Corpo di polizia penitenziaria limitatamente ai vincitori di taluni concorsi. L'**articolo 4** delle proposte di legge A.C. 1296 e A.C. 1659 è volto a vincolare il legislatore delegato al rispetto del principio della "sostanziale" equiordinazione tra le Forze armate e le Forze di polizia, sia per quanto riguarda lo stato giuridico (ruoli, gradi e qualifiche) del citato personale, sia per quanto concerne il trattamento economico. Il successivo **articolo 5** delle sopra citate proposte di legge A.C. 1296 e A.C. 1659 reca, inoltre, una disposizione di interpretazione autentica dell'articolo 5, comma 3-bis, della legge 8 agosto 1990, n. 231 in materia di trattamento economico degli ufficiali. Da ultimo, l'**articolo 6** delle proposte di legge legge A.C. 1296 e A.C. 1659 dispone in ordine al trattamento giuridico degli ufficiali appartenenti a taluni ruoli.

Per quanto riguarda le ulteriori proposte di legge, l'**articolo 1** della proposta di legge **A.C. 1708** (Villicco Calipari), autorizza il Governo ad emanare **uno o più decreti legislativi per il riordino** del personale della **Polizia di Stato**, del **Corpo di polizia penitenziaria** e del **Corpo forestale dello Stato** ed indica, a tal fine, una serie di principi e criteri direttivi volti ad assicurare che, in sede di esercizio della delega legislativa sia assicurata l'**unificazione**:

- dei ruoli degli **agenti ed assistenti e dei sovrintendenti** e di quelli corrispondenti, ferme restando le dotazioni organiche complessive dei predetti ruoli;
- del **ruolo degli ispettori con il ruolo direttivo speciale** ove costituito prevedendo, altresì, 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 inquadrato nella posizione di sostituto commissario o corrispondente;

- del **ruolo dei funzionari di polizia** e di quelli corrispondenti, nell'ambito di una **carriera dirigenziale**.

Il sede di attuazione della delega il **Governo dovrà, altresì**, procedere alla:

- **razionalizzazione delle** sopra richiamate **carriere**, - attraverso la ridefinizione delle rispettive funzioni - e alla eliminazione degli eventuali disallineamenti con le corrispondenti carriere delle Forze di polizia ad ordinamento militare, anche attraverso meccanismi compensativi e di corrispondenza economica;
- previsione delle **occorrenti disposizioni transitorie**, che dovranno, comunque, tenere conto delle **legittime aspettative del personale già appartenente alla qualifica di ispettore** superiore, sostituto ufficiale di pubblica sicurezza o gradi 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.

Il successivo **articolo 2** reca, poi, la delega al Governo per l'emanazione di uno o più **decreti legislativi** volti al riordino delle carriere del personale delle **Forze di polizia ad ordinamento militare** e delle **Forze armate**.

In relazione ai principi e criteri direttivi che dovranno essere rispettati in sede di attuazione della citata delega, l'articolo in esame dispone che il Governo dovrà prevedere;

- **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 e di quelli corrispondenti;
- la facoltà, per le Forze armate e per le Forze di polizia ad ordinamento militare, di **mantenere i ruoli speciali degli ufficiali**, ferma restando la necessità di prevedere la corrispondenza, anche numerica, delle posizioni direttive previste per il 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;
- **la valorizzazione dirigenziale** degli ufficiali nei gradi di capitano, maggiore e tenente colonnello e nei gradi corrispondenti, prevedendo graduate posizioni economiche in relazione al trattamento economico complessivo degli ufficiali nei gradi di colonnello o nei gradi corrispondente e superiori.

Il successivo **articolo 3** reca, invece, la più generale delega al Governo per il riordino del comparto difesa e sicurezza al fine di pervenire al riconoscimento della **specificità del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia**, in considerazione della peculiarità delle funzioni svolte e del ruolo rivestito.

In attuazione della citata delega il Governo, dovrà, in particolare, 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** ed integrare la disciplina del rapporto di impiego per la dirigenza militare mediante anche attraverso procedure di estensione dei trattamenti economici definiti per il personale in regime di diritto pubblico contrattualizzato.

I successivi **articoli 4 e 5** dettano talune disposizioni concernenti i **termini per l'adozione** dei citati decreti legislativi e il loro preventivo invio, ai fini dell'espressione del **parere**, alle **organizzazioni sindacali** del personale interessato maggiormente rappresentative sul piano nazionale, agli **organismi di rappresentanza del personale militare** interessato e alle competenti **Commissioni parlamentari permanenti** rappresentanza del personale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

L'**articolo 6** reca la **copertura finanziaria** del provvedimento, mentre l'**articolo 7**, reca uno specifico "regime transitorio" da applicare nelle more dell'adozione dei decreti legislativi finalizzati al riordino **del personale della Polizia di Stato, del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato**.

Da ultimo, l'articolo 1 della proposta di legge **A.C. 1808** (Paladini ed altri) reca la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino **del personale della Polizia di Stato, del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato** ed individua, a tal fine, una serie di principi e criteri direttivi volti alla realizzazione dei seguenti obiettivi:

- **unificazione dei ruoli degli agenti, degli assistenti e dei sovrintendenti** e di quelli corrispondenti in **quattro qualifiche** (lettera a));
- **articolazione del ruolo degli ispettori e dei commissari in quattro qualifiche** e previsione di una **permanenza massima** in ciascuna qualifica di **cinque anni** (lettere b) e c));
- **unificazione**, nell'ambito della carriera **dirigenziale**, dei **ruoli direttivi dei funzionari di polizia** e di quelli corrispondenti (lettera d));
- **razionalizzazione delle carriere** sopra richiamate attraverso una ridefinizione delle funzioni **ed eliminazione degli eventuali disallineamenti** con le corrispondenti carriere delle Forze di polizia ad ordinamento militare o viceversa.

Una specifica delega al Governo per il **riordino** delle carriere del **personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare** è poi prevista dal successivo **articolo 2** della proposta di legge. Tale articolo, nel richiamare i principi e criteri direttivi già previsti dall'articolo 1 detta, altresì, ulteriori criteri direttivi specifici che dovranno essere osservati dal Governo nell'attuazione della delega in esame. Tali criteri sono diretti alla armonizzazione delle carriere e dell'ordinamento delle Forze armate, al fine di **eliminare eventuali sperequazioni economiche, funzionali** e di carriera tra il personale del comparto (lettera a)) e alla **ricomposizione armonica dei profili di avanzamento** e degli sviluppi di carriera del personale appartenente alle Forze armate, sulla base di criteri funzionali (lettera b)).

L'articolo 3 reca, poi, la delega al Governo per il **riordino delle carriere del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento civile**. Anche in questo caso, fermi restando i citati principi e criteri direttivi stabiliti dal precedente articolo 1, il Governo, nell'adempimento della delega legislativa dovrà, altresì, osservare specifici criteri diretti volti ad assicurare **specifiche modalità negoziali per il personale delle carriere dirigenziali** (lettera a)) ed eliminare i disallineamenti dei diversi trattamenti di carriera ed economici operanti tra le Forze di polizia ad ordinamento civile (lettera b)). In relazione a questo ultimo criterio direttivo il citato articolo 3 precisa, inoltre, che l'eliminazione dei disallineamenti dovrà operare **con effetto retroattivo** "per le posizioni che nel corso degli anni hanno attuato una diversificazione del trattamento tra le stesse Forze".

I successivi **articoli 4 e 5** della proposta di legge in esame, di contenuto pressoché identico ai richiamati articoli 4 e 5 della pdl A.C. 1708 dettano, poi, talune disposizioni concernenti i **termini per l'adozione** dei citati decreti legislativi e il loro preventivo invio, ai fini dell'espressione del **parere**, alle **organizzazioni sindacali** del personale interessato maggiormente rappresentative sul piano nazionale, agli **organismi di rappresentanza del personale militare** interessato e alle competenti **Commissioni parlamentari permanenti** rappresentanza del personale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

L'articolo 6 della proposta di legge, di contenuto pressoché identico all'articolo 7 della richiamata proposta di legge A.C. 1708, prevede uno specifico "regime transitorio" da applicare nelle more dell'adozione dei decreti legislativi finalizzati al riordino **del personale della Polizia di Stato, del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato**. In base a tale regime la legge finanziaria definisce le risorse necessarie per:

- l'estensione ai dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate delle disposizioni normative relative ai trattamenti economici accessori stabilite dagli accordi sindacali e dalle procedure di concertazione per il personale;
- l'adeguamento dei rispettivi trattamenti perequativi in relazione agli incrementi conseguiti dal personale delle altre carriere dirigenziali in regime di diritto pubblico;
- l'adeguamento dell'indennità di valorizzazione dirigenziale;

Da ultimo, l'**articolo 7** reca la copertura finanziaria del provvedimento il cui onere complessivo deve essere contenuto nei limiti di 350 milioni di euro.

Relazioni allegate

Trattandosi di proposte di legge di iniziativa parlamentare alle medesime è allegata unicamente la relazione illustrativa del provvedimento.

Necessità dell'intervento con legge

Le proposte di legge in esame intervengono su disposizioni legislative di rango primario e su materie coperte da riserva di legge. Si giustifica, pertanto, l'utilizzo dello strumento legislativo.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le proposte di legge in esame recano talune deleghe al Governo per il riordino delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. La base giuridica del provvedimento appare pertanto riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione **lettere d)** (*Difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi*) **g)** (*Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*) ed **h)** (*ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale*);

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Attribuzione di poteri normativi

Come in precedenza rilevato, tutte le proposte di legge in esame contemplano talune deleghe al Governo per l'adozione di **uno o più decreti legislativi** volti al riordino dei ruoli del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia.

Ai sensi del **comma 8 dell'articolo 1 delle proposte di legge** A.C. 137, 1296 e 1659 entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi e nel rispetto degli stessi principi sostanziali e procedurali, il Governo potrà emanare disposizioni integrative e correttive dei medesimi decreti legislativi. L'**attuazione della normativa** concernente il **trattamento economico-giuridico** del personale dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate destinata a trovare applicazione nelle more dell'approvazione delle norme per la determinazione dei contenuti del rapporto di impiego di tale personale, è **rimessa** dal **comma 2 dell'articolo 2** delle richiamate proposte di legge, **ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri** da adottare su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, sentite le amministrazioni interessate. Il **comma 4 dell'articolo 3** delle citate proposte autorizza, in fine, il Ministro dell'economia e delle

finanze ad apportare, con propri decreti, le necessarie variazioni di bilancio conseguenti alle disposizioni del citato articolo relative al personale del Corpo di polizia penitenziaria.

Coordinamento con la normativa vigente

Trattandosi di proposte di legge delega, il coordinamento con la normativa vigente è rimesso ai successivi decreti legislativi attuativi.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Per quanto riguarda la legislatura in corso, si segnala che l'articolo 14 del disegno di legge A.S 1167, già approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, reca talune disposizioni concernenti la specificità delle Forze armate e delle Forze di polizia. In particolare, il comma 1 di tale articolo dispone che ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad esse appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti. Ai sensi del successivo comma 2, **la disciplina attuativa** dei principi e degli indirizzi di cui al comma 1 **è definita con successivi provvedimenti legislativi**, con i quali si provvede altresì a stanziare le occorrenti risorse finanziarie.