



Numero 00915/2017 e data 21/04/2017 Spedizione

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 12 aprile 2017

NUMERO AFFARE 00420/2017

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle forze di polizia ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 369 del 28 febbraio 2017, pervenuta il successivo 7 marzo, con cui il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 37 del 7 marzo 2017, che ha istituito la Commissione speciale per la trattazione dell'affare in oggetto;

Considerato che nell'adunanza del 12 aprile 2017, presente anche il Presidente aggiunto Gerardo Mastrandrea, la Commissione Speciale ha esaminato gli atti e udito i relatori Consiglieri Umberto Realfonzo, Vincenzo Neri, Claudio Boccia, Valerio Perotti, Stefano Fantini;

PREMESSO:



La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiesto il parere sullo schema di decreto legislativo, recante la revisione dei ruoli delle Forze di Polizia, predisposto in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (nell'ambito della delega per la riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato). Sul testo sono stati acquisiti il concerto del Ministero dell'Interno, della Difesa, della Giustizia e dell'Economia.

Lo schema di decreto in esame è accompagnato, oltre che dalla Relazione dell'Ufficio legislativo per il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, anche da una relazione illustrativa, da una relazione tecnica, dalla relazione concernente l'analisi tecnico – normativa e dalla relazione dell'analisi di impatto della regolamentazione AIR che descrive separatamente per ciascuna Forza, il quadro normativo di interesse, le ragioni e gli obiettivi dell'intervento regolatorio e gli indicatori individuati per la verifica del raggiungimento di questi ultimi, il procedimento di consultazione pubblica e la valutazione delle opzioni alternative.

Il provvedimento costituisce il completamento dell'unitaria attuazione dei principi di delega sulla riorganizzazione degli stessi Corpi di polizia, conseguente alla razionalizzazione ed al potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia e all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato, attuati con il primo decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, con la riduzione da cinque a quattro delle Forze di Polizia (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Corpo della guardia di finanza e Corpo di Polizia Penitenziaria), già individuate dall'articolo 16 della legge 1 aprile 1981, n. 121.

L'Adunanza della Commissione speciale dell'11.4.2017 è stata preceduta dall'audizione dei rappresentanti delle Forze di Polizia interessate, finalizzata alla chiarificazione di alcuni profili problematici.





CONSIDERATO:

Sotto il profilo metodologico, in relazione alla mole delle disposizioni interessate, si osserva che:

- per l'illustrazione dei contenuti, oggettivamente complessi del provvedimento si può senz'altro rinviare alla Relazione Ministeriale che fornisce tutte le necessarie informazioni;
- in caso di osservazioni si provvede ad indicare i contenuti delle disposizioni esaminate;
- non vengono menzionate le norme sulle quali non si ritiene vi sia nulla da osservare.

Sotto il profilo sostanziale, si rileva che molte delle singole norme contenute nei vari testi costituiscono autonome e discrezionali determinazioni di politica del personale, dichiaratamente rispondenti a specifiche necessità perequative, ad esigenze funzionali ed alle peculiarità operative dei singoli Corpi, la cui concreta valutazione da parte di questa Commissione Speciale incontra i naturali limiti dei principi e dei criteri direttivi definiti nel comma 1, lettera a), del ricordato articolo 8 della L. n. 124/2015.

I. CONSIDERAZIONI E RILIEVI COMUNI AI DIVERSI CORPI

Ferme le osservazioni che saranno svolte di seguito con riguardo alle norme dei singoli Corpi, vi sono alcuni profili comuni dell'intervento riformatore che meritano di essere approfonditi in via generale.

1. L'esigenza di un riordino normativo

Il presente schema di decreto legislativo attua il necessario completamento della riorganizzazione della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza e del Corpo di Polizia Penitenziaria, di cui alla delega di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, già attuato con



il d.lgs. 19 agosto 2016, n 177 che ha operato l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri.

Come emerge dalla relazione AIR è opportuno che tale provvedimento trovi sbocco in un complessivo riordino normativo delle disposizioni legislative nella materia *de qua*.

Non rileva, al riguardo, l'assenza di una specifica disposizione di delega che consenta di procedere in tale senso, in quanto l'ordinamento generale prevede la redazione di testi unici di carattere compilativo ex art. 17 bis della legge n. 400 del 1988, anche in assenza di una apposita delega sul punto sia direttamente e sia avvalendosi del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 14, n. 2), del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054 richiamato nel comma 2 del ricordato art. 17-bis.

A tale proposito, dunque, la Commissione speciale ben comprende che, con i tempi ristretti imposti al Governo dalla stessa legge di delega non era possibile far luogo in questa sede a tale complessa codificazione. Tuttavia, tale successivo passo appare estremamente necessario per un triplice ordine di ragioni quali in particolare:

- per consolidare il processo di riallineamento e di unificazione normativa del comparto;
- per ridurre e riordinare le stratificate disposizioni che regolano il funzionamento delle diverse Forze di Polizia;
- per consentire un'effettiva semplificazione normativa della complessa disciplina e attuare una perequazione in senso sostanziale tra le diverse Forze, anche al fine evitare il continuo proliferare di contenzioso per gran parte alimentato da richieste di estensione analogica o equitativa di benefici peculiari dei singoli corpi.

Certamente, la frammentarietà è figlia della complessità – per certi versi fisiologica – del sistema delle regole relative alle Forze di Polizia, ma ciò non elimina la necessità di una raccolta ordinata delle disposizioni del settore anche in

considerazione del fatto che, in realtà, il presente testo non esaurisce l'intero arco delle novità della materia.

Inoltre, *a latere* del presente provvedimento, si deve ricordare la contemporanea deliberazione, in data 23 febbraio 2017, da parte del Governo, di un secondo schema di decreto legislativo, relativo al riordino dei ruoli delle Forze Armate (AG 396).

In definitiva, la redazione di un testo unico delle funzioni di polizia (che potrebbe affiancare, in modo complementare, il Codice dell'Ordinamento Militare) appare uno strumento utile e opportuno per la semplificazione della normativa di settore.

2. La qualità della regolamentazione

In relazione alle considerazioni che precedono, si deve notare che le modifiche sono state effettuate ricorrendo alla tecnica della “novella legislativa” del testo preesistente.

Tale modalità di normazione lascia inalterata la frammentarietà e la stratificazione del complesso di disposizioni che disciplina l'ordinamento delle Forze di Polizia.

Come si è già sottolineato di recente (Cons. di Stato, Comm. Spec., 12 maggio 2016, n. 1183), tale modalità - seppure comprensibile - non appare del tutto in linea con gli obiettivi di *better regulation* e di semplificazione che costituiscono principi informatori della delega, atteso che quest'ultima “*è inserita in una legge di più ampio respiro, dedicata ad una profonda riforma della pubblica amministrazione, di cui la qualità della regolazione costituisce un aspetto fondamentale per la competitività del Paese, per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per l'andamento dei conti pubblici*” (Cons. di Stato, Comm. spec., 26 aprile 2016, n. 968).

3. Le finalità di sistema della riforma



La riforma costituisce un passo fondamentale per il superamento sia di regimi “transitori” dell’assetto delle varie carriere risalenti a diversi lustri fa e sia del blocco del contratto degli statali nel 2010 e prorogato anche per il 2015.

In questo periodo, la situazione delle varie Forze aveva determinato molte insoddisfazioni e, come si diceva, un ulteriore incremento del contenzioso del personale.

Al riguardo si rileva che, nel complesso, i testi appaiono sostanzialmente coerenti con il ricordato comma 1, lettera a), dell’articolo 8 della L. n. 124/2015 che indicava i criteri per l’esercizio della delega:

1. nell'eventuale unificazione, soppressione o istituzione di nuovi ruoli gradi e qualifiche, e con la semplificazione delle procedure di reclutamento, dello stato giuridico e della progressione in carriera;
2. nel riconoscimento e valorizzazione del merito e della professionalità;
3. nella rideterminazione delle dotazioni organiche sulla base di esigenze di funzionalità;
4. nel mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle diverse Forze di Polizia e dei connessi trattamenti economici, fermo restando il riconoscimento delle peculiarità ordinamentali e funzionali del medesimo personale di ciascuna Forza di Polizia;
5. nel riconoscimento della specificità delle stesse Forze di Polizia, ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto d'impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, prevista dall'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183
6. nel necessario coordinamento con la disciplina vigente direttamente o indirettamente interessata dell'intervento.

Alla luce anche delle indicazioni della scheda AIR allegata allo schema, gli obiettivi di breve periodo o specifici e quelli di medio/lungo periodo che l'intervento

normativo persegue appaiono adeguatamente ancorati soprattutto alla revisione dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di Polizia (da tempo auspicata dalle rappresentanze del comparto), ancorché sia attuata attraverso la contestuale rideterminazione delle relative dotazioni organiche dei livelli di ingresso.

4. La valorizzazione del servizio svolto dalle Forze di Polizia e i vantaggi per i cittadini

Nella Relazione al decreto legislativo, la revisione dei ruoli delle Forze di Polizia - con la contestuale rideterminazione delle relative dotazioni organiche sulla base delle esigenze di funzionalità - è dichiaratamente rivolta a realizzare un modello organico che migliori la funzionalità dell'organizzazione al fine di rendere più efficace tutto il sistema.

Tuttavia, i vantaggi per la collettività non appaiono immediatamente percepibili nel testo, per cui andrebbe meglio chiarita la dichiarata razionalizzazione nell'espletamento dei compiti istituzionali delle Forze di Polizia introdotta con la riforma.

È indubbio che, in ragione dei difficili scenari interni ed internazionali, era necessario un impegno urgente, serio e concreto per valorizzare l'alto servizio svolto dalle donne e dagli uomini delle Forze di Polizia, e per consentire loro quella serenità necessaria a garantire sicurezza, soccorso pubblico e difesa del Paese.

Accanto a tale essenziale finalità, appare forse opportuno evidenziare meglio anche che la dichiarata razionalizzazione delle Forze di Polizia determina un migliore servizio ai cittadini, sia sotto il profilo della sicurezza che dell'ordine pubblico.

In tale ottica, si dovrebbe anche accompagnare l'approvazione della riforma con una campagna di informazione all'opinione pubblica, onde evidenziare che, a fronte dei miglioramenti riconosciuti agli appartenenti ai Corpi, si prefigura un diretto miglioramento della sicurezza complessiva della Nazione.



Sia pure nell'ineliminabile specificità istituzionale delle varie Forze, la progressiva integrazione dovrebbe riguardare non solo gli aspetti contrattuali e di carriera del personale, ma dovrebbe interessare anche le relative funzioni e i doveri di reciproca collaborazione.

Con l'occasione dell'assetto delle carriere si dovrebbero, cioè, porre le basi per un modello organico unitario che migliori l'efficacia dell'intero sistema "Sicurezza" da operarsi sulla base delle esigenze di funzionalità dei servizi al cittadino.

5. Il monitoraggio della riforma

Nella medesima logica del punto che precede, pur avendo ben presente le relative difficoltà, non possono trascurarsi alcune considerazioni sulla necessità di monitorare la riforma ai fini d'un eventuale correttivo.

Anche in assenza di una espressa indicazione nella delega, il riordino normativo potrebbe esser attuato ai sensi dell'art. 13-bis della L. n. 400/1988, che è stato introdotto dalla l. n. 69 del 2009, per cui "periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni" - sia per il livello primario che per quello secondario - deve essere operata una *regulatory review*, da attuarsi con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988 relativo, come si è detto, ai testi unici di rango legislativo.

Andrebbe dunque inserita, nelle norme transitorie, la specifica indicazione, secondo la scadenza delle differenti normative, degli elementi idonei a rilevare lo stato di attuazione, l'effettività e l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi della riforma.

6. La questione dell'accesso al ruolo dei sovrintendenti

Un profilo di possibile criticità concerne le modalità di provvista per il ruolo dei sovrintendenti: l'articolo 24 quater del d.p.r. 335/1982 per la Polizia di Stato, l'articolo 690 del Codice dell'ordinamento militare per l'Arma dei Carabinieri,





l'articolo 19 d.lgs. 199/1995 per la Guardia di Finanza nonché l'articolo 16 d.lgs. 443/1992 per il Corpo della Polizia Penitenziaria, anche come modificati dallo schema di decreto legislativo in oggetto, stabiliscono “a regime” che al ruolo dei sovrintendenti possa accedere, seppure con diverse modalità, solo il personale già inquadrato nel ruolo inferiore.

Peraltro, si osserva che per l'art. 690 del Codice dell'Ordinamento Militare, relativo al reclutamento con concorsi interni di Sergenti e Sovrintendenti, è interessato dalla modifica dell'art. 6 del (sopra ricordato) parallelo schema di decreto legislativo di riforma degli ordinamenti delle Forze Armate (pur esso all'esame parlamentare, ma non del Consiglio di Stato).

Ciò posto, questa Commissione non può non rilevare che la previsione a regime di un accesso a tale ruolo con il passaggio, attraverso uno scrutinio per merito comparativo o un concorso, riservato esclusivamente a personale già appartenente alla pubblica amministrazione, potrebbe risultare non compatibile con gli artt. 3 e 97 Cost.

Come ricordato dalla Corte costituzionale, la giurisprudenza «ha ripetutamente affermato che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*ex plurimis*: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009)» (Corte cost., 18 febbraio 2011 n. 52). In tale quadro, la «Corte ha altresì escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in

servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo» (sentenze. n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004). Si è sottolineato, insomma, nella giurisprudenza costituzionale, che il principio del pubblico concorso, pur non essendo incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, tuttavia non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno.

In altra occasione è stato statuito che «la natura comparativa ed aperta della procedura, quale elemento essenziale del concorso pubblico, è stata affermata dalla Corte in molteplici occasioni». Si è anche sottolineato che «la facoltà [...] di introdurre deroghe [...] è stata limitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 299 del 2011).

Orbene, lo schema in esame dovrebbe chiarire quali sono, in questo caso, le “peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico” che consentono le previsioni *de quibus*.

Ferma restando la necessità di valorizzare le professionalità interne – garantendo loro adeguate prospettive di carriera – esigenze di compatibilità della norma con il dettato costituzionale suggerirebbero comunque, ad avviso di questo Consiglio di Stato, di prevedere che si tratta di un meccanismo necessario e selettivo di avanzamento nell'ambito di un ruolo unitario che ricomprenda, oltre al ruolo dei sovrintendenti, anche quello inferiore (peraltro, la legge delega prevede la possibilità di sopprimere dei ruoli).





In alternativa, andrebbe disposto che l'accesso a tale ruolo avvenga, almeno in parte, mediante concorso pubblico esterno nel rispetto dei principi di carattere generali previsti dal testo unico sul pubblico impiego (d.lgs. 165/2001) e dalla giurisprudenza costituzionale prima citata.

7. L'esigenza di assicurare pienamente l'obiettivo di semplificazione e accelerazione dell'accesso alla dirigenza

Emerge dalla disposizione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), dello schema di riforma una questione di ordine generale, che coinvolge tutte le Forze di Polizia disciplinate dal presente schema di decreto.

Nella relazione introduttiva si evidenzia come *“il numero dei dirigenti dell'Arma dei Carabinieri, oltre ad essere sensibilmente inferiore a quello medio del Comparto Difesa-Sicurezza in relazione ai volumi organici complessivi, è caratterizzato anche da maggiori permanenze complessive nei gradi rispetto alle altre Forze di Polizia e Forze Armate. Ne deriva una penalizzazione evidente per gli ufficiali dell'Arma sia sotto il profilo retributivo, in quanto un minore numero di ufficiali, in proporzione agli altri (e più tardivamente), raggiunge gradi meglio remunerati, sia sotto il profilo pensionistico (dato il regime contributivo vigente)”*.

Il progetto di decreto di riordino prevede, dunque, una generale riduzione dei tempi di permanenza nel grado ai fini della promozione a quello successivo, fermi ovviamente gli ulteriori requisiti di merito per l'avanzamento.

Tale scelta, pur in assenza di precisi criteri dettati in tal senso della legge-delega, appare generalmente in sintonia con gli obiettivi di efficientamento ivi propugnati. Va però evidenziato un aspetto di criticità, che potrebbe contraddire, laddove non adeguatamente corretto, gli obiettivi stessi della riforma.

Allo stato attuale della normativa vigente, l'articolo 1, comma primo del d.lgs 12 maggio 1995, n. 195 – applicabile sia al personale delle Forze di Polizia che a quello delle Forze Armate – prevede la *contrattualizzazione* del solo personale non



dirigente del Comparto Difesa-Sicurezza (da *Agente* a *Vice Questore Aggiunto* e gradi militari corrispondenti) e l'estensione ai *dirigenti* degli istituti normo-economici derivanti dai contratti solo mediante espressa previsione legislativa di rango primario.

Al riguardo, l'ultima estensione del contratto, per i *dirigenti* delle FFPP/FFAA, è stata adottata con legge 5 novembre 2004, n. 263, che peraltro si riferiva ai contratti stipulati fino al 2002. Ciò, negli anni, ha determinato una nota ed evidente disparità di trattamento tra il personale contrattualizzato ed i dirigenti del Comparto, nella considerazione che questi ultimi non risultano tutt'ora destinatari di numerosi miglioramenti economici previsti in sede contrattuale (in particolare, con i d.P.R. 5 novembre 2004, n. 301 e seguenti) per il restante personale.

Il progetto di riordino dei ruoli delle FFPP e delle FFAA, estendendo la qualifica di "dirigente", a decorrere dal 1° gennaio 2018, ai funzionari/ufficiali a partire dalla qualifica di *Vice questore aggiunto/Maggiore*, comporterà pertanto, a regime invariato: l'incremento di personale che, accedendo automaticamente (pur senza avanzamento di carriera) alla categoria dei *dirigenti*, si troverà, da quel momento in poi, a non essere più destinatario delle norme contrattuali introdotte a decorrere dal 2004;

la conseguenza paradossale che, pur conservando la stessa qualifica di *Vice questore aggiunto* (ovvero *Maggiore/Tenente Colonnello* per i militari), il suddetto personale si vedrà sottratti istituti economici che invece percepiva (a grado invariato) nel previgente *status* non dirigenziale, trovandosi a fruire di trattamenti accessori inferiori a quelli precedentemente in godimento.

Trattandosi di situazione che potrebbe generare un elevato contenzioso a livello nazionale, stante il possibile disallineamento tra le funzioni svolte e il grado ricoperto (entrambi invariati), da un lato, e il diminuito trattamento economico percepito, dall'altro, potrebbe essere utile introdurre, nell'ambito del complessivo

ed organico progetto di riordino (o, perlomeno, nel regime transitorio), una norma che preveda l'estensione, in tutto o in parte, degli istituti contrattuali non ancora attribuiti ai dirigenti dal 2004.

Per il futuro, invece, al fine di rimuovere un profilo ordinamentale di criticità sistemica potrebbe essere opportuno valutare l'introduzione di un'ipotesi espressa di delegificazione che consenta, per i nuovi contratti, l'estensione degli istituti normo-economici ai *dirigenti* mediante norma regolamentare invece che con una norma di rango primario.

Ciò alla luce della riscontrata, pratica impossibilità di procedere all'adeguamento per via legislativa, in ragione della complessità della relativa procedura.

È però dubbio che l'attribuzione della potestà delegificativa (che deve trovare esplicito fondamento in una norma di rango primario, essendo volta a sostituirsi a disposizioni di tale natura) possa trovare adeguato supporto nel testo della legge delega, che sul punto non detta una disciplina puntuale. Sarebbe quindi necessario provvedere in tal senso tramite legge ordinaria, ricorrendo eventualmente allo strumento del decreto legge, laddove il Governo ritenesse tale strumento idoneo a risolvere la predetta anomalia in tempi ristretti, stante la prossimità dei rinnovi contrattuali.

La problematica in questione, come si è detto, riguarda tutte le categorie interessate dal presente schema:

- per la Polizia di Stato, cfr. l'art. 1 co.5 lett. b), dello schema, che modifica gli artt.1 e 2 del d.lgs. 334/2000;
- per l'Arma dei Carabinieri, cfr. il già richiamato art. 4 dello schema di decreto (ma anche, anzi soprattutto, l'art. 1, comma 1, lett. a), e comma 3, del progetto di riforma delle Forze Armate, che modifica l'art. 627 del c.o.m., non sottoposto al parere di questo Consiglio di Stato);





- per la Guardia di finanza, cfr. l'art. 34 co.1 lett. b) n. 1.1), dello schema, che integra l'art.2 del d.lgs. 69/2001;
- per la Polizia Penitenziaria, cfr. l'art. 40, co. 1, lett. b), dello schema, che sostituisce l'art.5 del d.lgs.146/2000.

8. Il disallineamento nella progressione di carriera degli Ispettori PS/CC

Si deve rilevare che la questione che concerne gli ispettori che transitano nei ruoli Funzionari/Ufficiali deve essere inquadrata rispettivamente con riferimento all'articolo 29, comma primo lettera g) del progetto di riforma per i Carabinieri; alle disposizioni transitorie e comuni per la Polizia di Stato; all'art. 2, comma primo lettera t) del progetto di riforma; alle disposizioni transitorie per la Guardia di Finanza ed all'articolo 36, commi 29-32 del progetto di riforma.

Come rilevato nelle Relazioni illustrative ai progetti di riforma, il generale abbassamento dei limiti d'età per l'accesso ai ruoli (inclusi quelli degli ufficiali) risponde ad una precisa esigenza di disporre di personale più giovane per raggiungere alcuni degli obiettivi previsti dalla riforma.

Al riguardo, come evidenziato in precedenza, la legge delega non contiene alcuno specifico criterio con cui operare tali riduzioni, dovendo quindi operare il generale principio della perequazione tra posizioni analoghe (pur nel rispetto delle peculiarità ordinamentali e funzionali delle diverse Forze) e quello di coerenza sistemica tra mezzi ed obiettivi.

Nel caso di specie, una diminuzione del periodo di permanenza nei singoli gradi per la progressione in carriera, prevista dalle disposizioni transitorie qui in esame, risulta di per sé conforme agli obiettivi di snellimento delle procedure di avanzamento, nonché coerente con l'obiettivo di cui si è in precedenza detto – comune a tutte le Forze di Polizia interessate dal progetto di riforma – di fruire di personale di età meno avanzata in alcune posizioni.

Ciò non toglie, però, che ad un'analisi complessiva delle soluzioni ipotizzate dal legislatore per le varie componenti del Comparto difesa-sicurezza (comparazione resa necessaria, come si è detto, dalla circostanza che quella in esame appare essere un'esigenza di sistema, piuttosto che di singola Forza), emergano alcune criticità.

Per effetto della proposta modifica degli artt. 2212-quaterdecies e 2212-quinquiesdecies c.o.m. viene prevista l'istituzione, per l'Arma dei Carabinieri, di un "ruolo straordinario a esaurimento" con complessivi 800 Luogotenenti in 5 anni, ipotizzando la riduzione delle permanenze nei gradi di Sottotenente (minimo 1 anno) e Tenente (minimo 3 anni) ed il raggiungimento della promozione al grado apicale di Capitano in almeno 4 anni, per i più meritevoli.

L'analoga proposta della Polizia di Stato (articolo 2, comma primo lettera "t" del progetto di riforma), che riguarderà complessivamente ben 1.800 Sostituti Commissari, consentirà invece il raggiungimento della qualifica apicale di Commissario Capo (per 1.500 unità di personale) in soli 2 anni e 6 mesi.

Per la Guardia di Finanza, infine, alla prevista possibilità di istituire (articolo 36, comma 29 del testo di riforma) uno speciale ruolo di Sottotenenti che verrebbe alimentato attingendo, in via esclusiva e per un periodo di cinque anni, dal personale con grado di Luogotenente, non è invece seguita alcuna modifica dell'ordinaria (e ben più lunga) progressione di carriera, che prevede il raggiungimento del grado di Capitano dopo almeno 6 anni.

Tale evidente disallineamento – suscettibile di dar vita ad un elevato contenzioso seriale – allo stato degli atti non sembra giustificabile, in assenza di oggettive, gravi differenze funzionali tra le categorie di personale interessate.

Per l'effetto, al fine di non contraddire la perequazione e l'omogeneità funzionale che ispirano la riforma nel suo complesso, sembra coerente l'estensione, a tutte le Forze di Polizia, del termine quadriennale di permanenza nel grado, come previsto per i Carabinieri.





9. L'eccessiva rilevanza delle norme transitorie

Il testo è disseminato di norme transitorie, sia comuni che specifiche per i singoli Corpi. Ciò naturalmente è conforme ai principi stabiliti dal più volte citato art. 1, comma 8, lett. a), della legge di delega e, in particolare, al criterio direttivo concernente la necessità, a seguito dell'introduzione della normativa in esame, di prevedere *“le occorrenti disposizioni transitorie”*, con la conseguenza che, sul punto, la Commissione non ha rilievi di legittimità da formulare.

Tuttavia, la Commissione speciale non può esimersi dal segnalare l'eccessiva rilevanza che la disciplina transitoria ha nel contesto del presente intervento normativo.

In proposito, la Commissione speciale ben comprende le ragioni d'ordine funzionale ed organizzativo che possono aver indotto l'Amministrazione a elaborare un così corposo intervento normativo di natura transitoria.

Tuttavia sarebbe stato opportuno, se non necessario, che l'Amministrazione avesse accompagnato tale intervento normativo con una più adeguata illustrazione:

- dell'incidenza dei suoi effetti sull'impianto della riforma;
- della coerenza complessiva della stessa;
- del profilo economico-finanziario della medesima, al fine di rafforzare la chiarezza e la trasparenza di una riforma che incide profondamente sull'ordinamento delle Forze di Polizia.

In ragione di quanto esposto, alla Commissione speciale non resta che evidenziare il profilo di criticità derivante dall'introduzione della normativa di carattere transitorio, invitando l'Amministrazione ad esplicitare, nelle forme e nei modi ritenuti più opportuni, le motivazioni sottese a tale decisione prima dell'approvazione definitiva del provvedimento e suggerendo di ridurre il numero

di norme transitorie e di ricondurre, ove possibile, una parte dell'intervento transitorio nell'ambito dell'articolato a regime.



II. POLIZIA DI STATO

1. Considerazioni d'ordine generale sul Capo I dello schema

Come evidenziato dall'Amministrazione proponente tramite la relazione in epigrafe e la documentazione istruttoria ad essa allegata, le disposizioni di cui al Capo in esame comportano una rilevante serie di modifiche e novelle alle disposizioni vigenti in materia di ordinamento della Polizia di Stato.

In particolare, con l'intervento normativo in esame, l'Amministrazione intende procedere:

- a) alla rideterminazione delle dotazioni dei diversi ruoli del personale della Polizia di Stato, al fine di “assicurar(ne) la loro funzionalità”;
- b) all'elevazione del titolo di studio richiesto per l'accesso al ruolo degli agenti e assistenti (diploma di scuola secondaria di secondo grado);
- c) alla diminuzione dell'età media del personale della Polizia di Stato, tramite l'abbassamento dell'età massima attualmente prevista per l'accesso al ruolo degli agenti e degli ispettori;
- d) alla valorizzazione della qualifica apicale dei ruoli degli agenti ed assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori, con il “contestuale ampliamento delle relative funzioni” e con l'attribuzione al personale con maggiore anzianità di servizio, di una specifica denominazione, che determina anche la preminenza gerarchica rispetto ai parigrado, con conseguente attribuzione di un maggior parametro stipendiale e con contestuale adeguamento dei parametri stipendiali del restante personale;



- e) all'aumento degli ufficiali di Polizia giudiziaria, anche attraverso l'incremento della dotazione organica del ruolo dei sovrintendenti, al fine di “migliorare la funzionalità degli uffici e l'attività investigativa e di prevenzione”;
- f) all'aumento del numero degli ufficiali di pubblica sicurezza, mediante la revisione della carriera dei funzionari, prevedendo un doppio canale di accesso mediante concorso pubblico e concorso interno riservato al personale del ruolo degli ispettori, al fine di far fronte “al maggior ricorso all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla conseguente necessità di disporre di funzionari della Polizia di Stato da impiegare per la direzione, in particolare, dei servizi di ordine e sicurezza pubblica”;
- g) alla valorizzazione, in particolare, del ruolo degli ispettori e della carriera dei funzionari, attraverso la previsione dello sviluppo del relativo ruolo e della relativa carriera in termini di attribuzione di funzioni direttive e dirigenziali, conseguente anche al possesso di titoli di studio universitari. Le disposizioni in esame, infatti, prevedono per l'accesso al ruolo degli ispettori dei vincitori del concorso pubblico, la partecipazione ad un corso di formazione preordinato all'acquisizione della specifica laurea triennale; per il personale che accede a tale ruolo come vincitore di un concorso interno, il conseguimento di analogo titolo di studio prima dell'accesso alla qualifica di ispettore superiore; e per l'accesso alla carriera dei funzionari dei vincitori del concorso pubblico il requisito del possesso della laurea magistrale;
- h) al riallineamento delle qualifiche e dei gradi dei funzionari della Polizia di Stato con quelli delle Forze di Polizia ad ordinamento militare, attuata introducendo in aggiunta alla figura di vice questore aggiunto (corrispondente al grado di Maggiore) quella di vice questore (corrispondente al grado di Tenente Colonnello), con conseguente riparametrazione delle sottostanti qualifiche di commissario capo (corrispondente alla qualifica di Capitano), di commissario (corrispondente alla



qualifica di Tenente) e di vice commissario (corrispondente al grado di Sottotenente);

i) alla rivisitazione, anche tramite l'utilizzo di strumenti informatici e telematici, delle procedure relative allo svolgimento dei concorsi interni per l'accesso ai ruoli, di quelle per il conseguimento delle qualifiche superiori nonché di quelle connesse ad altre forme di progressione nei ruoli e nella carriera, nell'ottica di una complessiva semplificazione delle loro modalità di sviluppo e anche al fine di ridurre tempi e costi delle connesse operazioni logistico-organizzative;

l) all'attuazione del principio della "carriera aperta", attraverso l'incremento, realizzato tramite idonee forme di selezione, delle opportunità di progressione per il personale di tutti i ruoli.

Al fine di creare un contesto normativo omogeneo per tutto il personale della Polizia di Stato, le modifiche testé descritte vengono introdotte - con gli adeguamenti necessari e conseguenziali alla specificità delle situazioni - anche per il ruolo tecnico-scientifico, per quello sanitario e per quello della banda musicale, nell'ottica di una "valorizzazione delle relative professionalità" ed in considerazione delle contingenti esigenze connesse al rapido sviluppo tecnologico del settore della sicurezza pubblica.

Infine, in ossequio al criterio di delega concernente la necessità di prevedere "le occorrenti disposizioni transitorie", viene introdotta una specifica normativa volta a regolare il periodo di transizione verso la completa applicazione delle disposizioni de quibus, al fine di procedere ad una "applicazione graduale" della nuova disciplina recata dal Capo in esame.

Pertanto, non sembra potersi dubitare della sussistenza, nel caso di specie, della potestà legislativa in capo all'Amministrazione per procedere al riordino dei ruoli della Polizia di Stato, nei termini in precedenza esposti: nell'ottica, tuttavia, di valutare l'effettiva rispondenza delle disposizioni in esame al rispetto dei

menzionati criteri e la complessiva razionalità dell'intervento riformatore de quo, la Commissione ritiene necessario evidenziare alcuni profili di carattere generale concernenti possibili criticità dell'intervento normativo in esame prima di evidenziare alcuni rilievi relativamente ai singoli articoli del Capo I del testo in esame.



2 Profili di possibili criticità

2.1 La qualità della regolamentazione

Il Capo I interviene su preesistenti disposizioni frammentate e stratificatesi nel tempo, concernenti i ruoli del personale della Polizia di Stato, rispettivamente recate:

- dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (“Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia”);
- dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337 (“Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica”);
- dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 338 (“Ordinamento dei ruoli professionali dei sanitari della Polizia di Stato”); dal decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1987, n. 240 (“Nuovo ordinamento della banda musicale della Polizia di Stato”); e, infine
- dal decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 (“Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n.78”).

Al riguardo, non possono che ricordarsi le considerazioni generali di cui al paragrafo I (cfr. nn. 1 e 2) sulla esigenza di un riordino complessivo e di una unificazione di tali distinti corpi normativi in un testo unico, anche di natura compilativa.

2.2. L'abbassamento dei limiti di età per l'accesso ai ruoli e la diminuzione del periodo di permanenza nel grado ai fini dell'avanzamento in carriera

L'Amministrazione, nella relazione istruttoria, evidenzia come il riordino dei ruoli del personale della Polizia di Stato abbia tra le sue finalità anche quella di superare, sebbene con gradualità, una “precarietà ordinamentale” costituita dal “notevole aumento dell'età media del personale, tra cui, in particolare, di quella dei funzionari del ruolo dei commissari, che attualmente accedono al servizio effettivo, già in possesso della laurea magistrale, con una media di circa 32/34 anni (dopo aver frequentato il corso di formazione biennale e aver conseguito anche un master universitario di secondo livello)”.

Conseguentemente, tramite le disposizioni di cui al presente Capo, l'Amministrazione ha proceduto a modificare il regime di accesso ai ruoli della Polizia di Stato sia per quanto concerne il ruolo degli agenti - per il tramite dell'art. 1, comma 1, lett. e) che modifica l'art. 6 del d. P.R. n. 335 del 1982 - sia per ciò che riguarda il ruolo dei sovrintendenti (art. 1, comma 1, lett. l) e m)), sia per quanto concerne il ruolo dei vice ispettori, qualifica iniziale del ruolo degli ispettori (art. 1, comma 1, lett. p) e q)).

Per quanto concerne il ruolo degli agenti - fermo restando il principio del concorso pubblico - viene introdotto in via legislativa il limite massimo di età pari a 26 anni per poter partecipare al concorso, con un abbassamento del limite attualmente previsto (30 anni) dall'art. 1 del d.m. n. 115 del 1999, mentre, per quanto riguarda il ruolo dei sovrintendenti, viene diminuita da sette a cinque anni l'anzianità nel grado richiesta per essere promossi da vice sovrintendenti a sovrintendenti e da sovrintendenti a sovrintendenti capo.



Per quanto concerne il ruolo degli ispettori, il Capo in esame introduce disposizioni differenziate in relazione all'accesso a tale ruolo da parte di soggetti interni ed esterni alla Polizia.

Nel primo caso, l'anzianità minima di servizio richiesta per poter partecipare al concorso interno riservato viene ridotta da sette a cinque anni; nel secondo caso viene ridotta - in maniera speculare rispetto a quanto evidenziato per il ruolo degli agenti - l'età massima per la partecipazione al concorso pubblico per vice ispettore, che passa dai 32 anni attualmente previsti dal d.m. n. 115 del 1999 a 28 anni.

Inoltre, al fine di omogeneizzare la disciplina concernente i ruoli dei tecnici con quella introdotta, in via generale, dal comma 1 dell'art. 1, il successivo comma 2 ripropone analoghe disposizioni sia per quanto concerne l'accesso ai ruoli degli agenti tecnici (art. 1, comma 2, lett. e)) - per il quale è prevista una età massima di 26 anni - sia per quanto concerne i ruoli dei sovrintendenti tecnici (art. 1, comma 2, lett. n) e o)) e dei vice ispettori tecnici (art. 1, comma 2, lett. u)), per i quali sono dettate disposizioni sostanzialmente uguali a quelle previste, rispettivamente, per il ruolo dei sovrintendenti e per quello dei vice ispettori.

Ulteriori disposizioni sono, poi, previste per l'accesso alla carriera dei funzionari (art. 1, comma 5, lett. d) ed f)) e alla carriera dei funzionari tecnici (art. 1, comma 5, lett. u)), per i quali è stabilito un limite di età pari a 30 anni, nel caso di accesso tramite concorso pubblico e pari a 35 anni nel caso d'accesso tramite concorso interno.

Infine, è stato previsto un complessivo abbassamento dei tempi di permanenza nel grado necessari per poter avanzare al grado successivo, e ciò sia in relazione al ruolo degli agenti ed assistenti - con una diminuzione da cinque a quattro anni per il passaggio da assistenti a assistenti capo (art. 1, comma 1, lett. f)) - sia per quanto concerne il ruolo dei sovrintendenti, di cui si è in precedenza detto, sia, infine, per ciò che riguarda il ruolo degli ispettori, con una complessiva diminuzione da





quindici a otto anni di permanenza richiesti per il passaggio da ispettore a sostituto commissario (art. 1, comma 1, lett. u)).

Ciò posto occorre rilevare che il generale abbassamento dei limiti d'età per l'accesso ai ruoli risponde ad una precisa esigenza evidenziata dall'Amministrazione di disporre di personale più giovane per raggiungere alcuni degli obiettivi previsti dalla riforma: sotto questo profilo le disposizioni in esame risultano coerenti con la succitata esigenza e, pertanto, pur in assenza di uno specifico criterio direttivo di delega, non possono ritenersi in contrasto con quest'ultima, essendo rivolti in maniera non illogica e irrazionale a raggiungere alcuni obiettivi previsti dalla riforma stessa.

Analogamente, le diminuzioni del periodo di permanenza nei singoli gradi per la progressione in carriera, previste dalle disposizioni in precedenza richiamate, risultano conformi agli obiettivi di snellimento delle procedure di avanzamento in carriera e coerenti con l'obiettivo - di cui si è in precedenza detto - di dotare la Polizia dello Stato di personale di età meno avanzata in alcune posizioni: anche in relazione a tali disposizioni, quindi, la Commissione non ha rilievi da formulare, dovendosi queste ultime ritenere, in relazione alle finalità enunciate dalla stessa Amministrazione, non illogiche né irragionevoli.

Tuttavia - per quanto concerne la tematica relativa all'abbassamento dei limiti di età - la Commissione speciale non può esimersi dal rilevare che le disposizioni transitorie recate dall'art. 2 del Capo in esame procedono a rinviare all'anno 2026 l'applicazione del limite d'età di 35 anni previsto per la partecipazione al concorso interno per vice commissari introdotto dall'art. 1, comma 5, lett. f) (art. 2, lett. u)) e che la relazione istruttoria e i documenti ad essa allegati non danno contezza delle ragioni sottese alla scelta di introdurre tale disciplina transitoria.

Pertanto - pur tenendo conto del fatto che le motivazioni sottese a tale disciplina potrebbero, in ipotesi, rinvenirsi nella necessità di concedere un termine temporale

adeguato a consentire la progressione in carriera del personale della Polizia di Stato non in possesso di tale requisito d'età - alla Commissione risulta difficile valutare la ragionevolezza della richiamata disciplina transitoria nell'ambito della complessiva riforma in esame.

Peraltro, deve evidenziarsi come la predetta disposizione appare l'unica volta ad introdurre un periodo transitorio nell'applicazione dei nuovi limiti di età previsti dalle succitate disposizioni, con la conseguenza che detti limiti - ad esclusione di quello concernente il concorso interno per vice commissari - troveranno immediata applicazione senza che, sul punto, l'Amministrazione abbia esplicitato le motivazioni di tale differente approccio.

In conclusione, non sussistendo uno specifico criterio di delega relativo all'abbassamento dei limiti di età ed in assenza di una puntuale conoscenza delle ragioni che hanno condotto l'Amministrazione a prevedere la disciplina di cui si è in precedenza detto, la Commissione speciale invita il dicastero proponente a valutare la possibilità di ridurre tale termine decennale e a fornire al Parlamento, nelle forme e nei modi ritenuti più opportuni, una più documentata illustrazione prima dell'approvazione definitiva della riforma.

2.3. L'innalzamento dei titoli di studio richiesti per l'accesso ai ruoli e per la progressione in carriera

Come in precedenza rilevato, tramite le disposizioni in esame l'Amministrazione intende procedere all'innalzamento del titolo di studio richiesto per l'accesso ai ruoli, anche tecnici, della Polizia di Stato ed a quelli previsti per il successivo sviluppo della carriera.

In particolare, viene previsto, per l'accesso al ruolo degli agenti e degli agenti tecnici, il requisito del possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado che consente l'iscrizione all'università, in luogo del titolo di studio della





scuola dell'obbligo (art. 1, comma 1, lett. e) e comma 2, lett. e)) mentre, per quanto concerne l'accesso alla carriera dei funzionari e dei funzionari tecnici, è previsto come necessario, ai fini della partecipazione al relativo concorso pubblico, il possesso di una laurea magistrale o specialistica, da integrare nel corso del successivo periodo di formazione, con l'acquisizione di uno specifico master universitario di secondo livello (art. 1, comma 5, lett. d) ed u)).

In proposito deve evidenziarsi che tale scelta è stata compiuta dal legislatore delegato al fine di “disporre di personale ... con un’istruzione scolastica adeguata in relazione ai compiti da svolgere”: pertanto, pur in assenza di una specifica previsione al riguardo nell’ambito della legge di delega, le richiamate disposizioni non possono che ritenersi coerenti con i condivisibili obiettivi enucleati dall’Amministrazione stessa e, in questo senso, non risultando né illogiche né irragionevoli, rientrano senza dubbio alcuno nella discrezionalità demandata al legislatore delegato nella materia de qua, che ha certamente tenuto conto nell’assumere tale decisione dell’aumento del livello di istruzione media della popolazione italiana verificatosi nel corso degli ultimi decenni.

Ciò premesso deve evidenziarsi, sotto un primo profilo, che l’art. 1, comma 5, lett. d) mantiene il solo indirizzo giuridico e sopprime il diploma di laurea ad indirizzo economico quale titolo di studio valido per la partecipazione al concorso pubblico per accedere alla carriera dei funzionari di Polizia, senza che l’Amministrazione abbia proceduto ad esplicitare le ragioni di tale scelta soprattutto con riguardo ai rilevanti fenomeni di attività economiche anche internazionali della criminalità organizzata.

Pertanto, allo stato non risulta possibile valutare compiutamente l’intrinseca logica e compatibilità della disposizione con le finalità dichiarate dall’Amministrazione relativamente alla medesima disposizione, atteso che potrebbe non ritenersi conforme alla ratio di valorizzare la professionalità degli



appartenenti alla Polizia di Stato, l'eliminazione della preparazione in materia economica in considerazione del rilievo che tale competenza ha nell'ambito organizzativo-funzionale di qualsiasi ordinamento complesso quale è per l'appunto quello della Polizia di Stato.

In secondo luogo, deve evidenziarsi che le norme transitorie di cui all'art. 2 del Capo in esame prevedono una deroga al possesso del titolo di studio solamente per quanto concerne il titolo di studio richiesto per la promozione ad ispettore superiore (art. 2, comma 1, lett. s)), stabilendo che il possesso della laurea non è richiesto fino al 2026.

Orbene, in assenza di un criterio direttivo al riguardo ed in considerazione del fatto che l'Amministrazione non ha evidenziato le ragioni di tale scelta, la Commissione ritiene di non poter valutare compiutamente l'intrinseca logicità della norma di cui si converte. Questo Consiglio di Stato non resta che evidenziare il profilo di criticità derivante dalla disposizione *de qua*, invitando l'Amministrazione ad esplicitare con maggiore chiarezza, nelle forme e nei modi ritenuti più opportuni, le motivazioni sottese a tale decisione prima dell'approvazione definitiva del provvedimento.

2.4. Lo snellimento delle procedure di reclutamento e avanzamento e il ricorso allo strumento dei decreti del Capo della Polizia

Come in precedenza evidenziato la semplificazione delle procedure per l'accesso e l'avanzamento in carriera degli appartenenti alla Polizia di Stato, anche tramite il ricorso all'informatica e alle nuove tecnologie, costituisce un tratto comune del Capo in esame.

L'Amministrazione, infatti, ha proceduto alla predetta semplificazione sia per quanto concerne l'accesso ai ruoli della Polizia (art. 1, comma 1, lett. e)) sia con riferimento alla progressione in detti ruoli - si veda l'art. 1, comma 1, lett. h),



relativa alle procedure per l'accesso al ruolo dei sovrintendenti, lett. p) ed r) relative al ruolo degli ispettori, comma 2, lett. e) concernente il ruolo degli agenti tecnici e lett. m) relativa al ruolo dei sovrintendenti tecnici - sia per quanto riguarda l'accesso alla carriera dei funzionari della Polizia di Stato (art. 1, comma 5, lett. d), e) n), u) e v)).

I tratti salienti delle modifiche di cui si converte consistono, invero, nell'aumento del ricorso agli strumenti telematici; nella diminuzione dell'anzianità richiesta per l'avanzamento (di cui si è già detto al precedente n. 2.2); nel maggior ricorso a procedure selettive e non concorsuali (come nel caso dell'accesso alla qualifica di vice sovrintendente ex art. 1, comma 1, lett. h)), a procedure basate sullo scrutinio per merito assoluto e non comparativo - ad esempio per quanto concerne la promozione dei vice sovrintendenti a sovrintendenti e quella dei sovrintendenti a sovrintendenti capo, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. m) - a procedure di scrutinio per merito comparativo a “ruolo aperto” (art. 1, comma 1, lett. t), relativa all'accesso alla qualifica di ispettore superiore); nonché nel ricorso allo strumento dei decreti del Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza, in sostituzione dell'utilizzo, in precedenza previsto, di appositi decreti ministeriali, al fine di disciplinare le modalità attuative delle procedure concorsuali e selettive, oggetto dell'intervento riformatore di cui si converte.

Orbene, sotto un primo profilo, la Commissione speciale ritiene che quanto precede si ponga in linea con i criteri di delega di cui all'art. 8, comma 1, lett. a), ed in particolare con il criterio relativo alla necessità di revisionare “la disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera ... nell'ottica della semplificazione delle relative procedure”.

Le disposizioni in esame, dunque, risultano coerenti con i criteri di delega e rientrano, quindi, nella discrezionalità demandata al legislatore delegato, con la



conseguenza che, sotto questo profilo, la Commissione non ha rilievi da formulare al riguardo.

In secondo luogo, per quanto concerne il ricorso allo strumento sub-regolamentare costituito dai decreti del Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza - in sostituzione dell'utilizzo, in precedenza previsto, di appositi decreti ministeriali - la Commissione ritiene che quanto precede, nel caso di specie, sia coerente con la natura attuativa delle disposizioni che dovranno essere oggetto dei predetti decreti sub-regolamentari.

Al Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza, infatti, nella materia de qua, non viene demandata la predisposizione di normative generali ed astratte quanto, piuttosto, l'individuazione delle specifiche norme attuative necessarie per disciplinare il corretto svolgimento delle procedure selettive e concorsuali per l'accesso e per l'avanzamento in carriera degli appartenenti alla Polizia: anche sotto questo profilo, dunque, la Commissione non ha rilievi da formulare, atteso che il ricorso a tal strumento risulta conforme alla natura attuativa delle disposizioni oggetto dei decreti stessi oltre che volto, in ossequio al precitato criterio di delega, a introdurre un modulo procedimentale più snello e rapido, suscettibile anche di tempestiva correzione o adeguamento.

Tuttavia, mentre il ricorso a tale strumento non può che ritenersi legittimo in relazione alla disciplina concernente le modalità attuative delle procedure concorsuali e selettive, alcuni dubbi possono permanere per quanto concerne il suo utilizzo in fattispecie differenti.

Più nel dettaglio, il decreto in esame prevede il ricorso a tale modalità di normazione sub-regolamentare in relazione all'individuazione dei compiti demandati agli assistenti, sovrintendenti e sostituti commissari - anche dei ruoli tecnico-scientifici e tecnici e degli orchestrali - in possesso della denominazione di "coordinatore" (art. 1, comma 1, lett. d), g) e o); comma 2, lett. d), l) e s); comma



3, lett. e)) ed all'individuazione delle “dotazioni organiche dei settori di impiego e dei profili professionali” del personale tecnico-scientifico e tecnico (art. 1, comma 2, lett. a)).

Orbene, in relazione a quanto precede, la Commissione rileva che l'individuazione dei compiti del personale della Polizia è attualmente prevista dai decreti oggetto del presente intervento normativo, che recano la disciplina di ordine generale concernente il personale della Polizia.

Analoghe considerazioni valgono, inoltre, per quanto concerne l'individuazione delle dotazioni organiche del personale di cui si converte, previste dalle tabelle allegate ai decreti del Presidente della Repubblica oggetto dell'intervento riformatore de quo.

Pertanto, anche in considerazione dei principi di qualità della regolamentazione di cui alla stessa legge di delega, la Commissione suggerisce all'Amministrazione di disporre che i profili concernenti i compiti dei coordinatori e le “dotazioni organiche dei settori di impiego e dei profili professionali” del personale tecnico-scientifico non vengano disciplinati con il ricorso a decreti del Capo della Polizia ma inseriti direttamente nell'articolato in esame o, in alternativa - qualora quanto precede non risulti compatibile con le ristrette tempistiche dettate dalla stessa legge di delega e fatta salva la necessità di procedere ad una complessiva codificazione delle stratificate disposizioni che regolano l'ordinamento della Polizia dello Stato, di cui si è detto al precedente n. 2.1. - previsti nell'ambito di specifici decreti ministeriali.

2.5. L'introduzione della denominazione di “coordinatore”

Come evidenziato dalla stessa Amministrazione, uno dei tratti comuni del presente intervento normativo è costituito dall'introduzione della denominazione di “coordinatore”, da attribuire al personale con maggiore anzianità di servizio, che



determina un ampliamento delle funzioni - in particolare sotto il profilo della potestà di coordinamento del personale - nonché la preminenza gerarchica rispetto ai parigrado.

In particolare, tale denominazione è prevista per i livelli apicali di ciascun ruolo, ovvero per gli assistenti capo (art. 1, comma 1, lett. d)), i sovrintendenti capo (art. 1, comma 1, lett. g)), i sostituti commissari (art. 1, comma 1, lett. o)), gli assistenti capo tecnici (art. 1, comma 2, lett. d)), i sovrintendenti capo tecnici (art. 1, comma 2, lett. l)), i sostituti direttori tecnici (art. 1, comma 2, lett. s)) e gli orchestrali di primo livello (art. 1, comma 3, lett. e)).

L'introduzione di tale denominazione, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, è finalizzata al miglioramento dell'organizzazione interna della Polizia ed alla valorizzazione delle professionalità proprie del personale in servizio.

Inoltre, le disposizioni in precedenza citate - oltre che in linea con i condivisibili obiettivi formulati dalla stessa Amministrazione - risultano conformi ai criteri di delega di cui al citato art. 1, comma 8, lett. a) e, segnatamente, al criterio concernente la necessità di procedere alla “revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera ... prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche”: le precitate novelle, quindi, procedendo ad attuare uno specifico criterio di delega, rientrano nella discrezionalità demandata al legislatore delegato, con la conseguenza che, sotto questo profilo, la Commissione non ha rilievi da formulare al riguardo.

Viceversa, la Commissione speciale non può non rilevare che i compiti attribuiti a tali figure apicali non sembrano sufficientemente precisati dalle disposizioni di cui si converte, che si limitano a demandare ai soggetti cui è attribuita tale denominazione lo svolgimento di “mansioni di coordinamento del personale



dipendente, anche in servizi non operativi, al fine di assicurare la funzione degli uffici e lo svolgimento delle attività istituzionali”, rinviando a dei successivi decreti del Capo della Polizia la puntuale individuazione delle predette mansioni.

In proposito, la Commissione speciale non può che ribadire quanto rilevato nel precedente numero 2.4, relativamente al fatto che dette mansioni, per le ragioni ivi esposte, non dovrebbero essere disciplinate con il ricorso a decreti del Capo della Polizia ma inserite direttamente nell’articolato in esame o, in alternativa, previste nell’ambito di specifici decreti ministeriali.

In tale ultima ipotesi, la commissione speciale suggerisce all’Amministrazione di procedere in sede di stesura definitiva del presente provvedimento ad una individuazione più puntuale dei criteri guida con cui definire i compiti riservati ai “coordinatori”, demandando ai successivi decreti ministeriali la sola indicazione degli aspetti di dettaglio della relativa disciplina.

E ciò al fine di evitare che nell’istituzione *ex novo* della figura dei coordinatori - alla quale l’Amministrazione attribuisce un ruolo di particolare rilevanza nell’ambito del nuovo sistema organizzativo della Polizia di Stato - possano ingenerarsi incertezze circa il ruolo che dette figure debbono assolvere soprattutto nei confronti dei soggetti di “pari qualifica con diversa anzianità”.

2.6. La soppressione del ruolo direttivo speciale e l’istituzione del ruolo direttivo ad esaurimento

Il ruolo direttivo speciale della Polizia di Stato è stato istituito dagli artt. 14 e seguenti del già citato d.lgs. n. 334 del 2000 con l’obiettivo di valorizzare la professionalità esistenti nel ruolo degli ispettori.

Successivamente, la legge finanziaria 2006, all’art. 1, comma 261, ha previsto la sospensione delle norme finalizzate all’alimentazione di tale ruolo fino alla approvazione delle norme per il riordinamento dei ruoli del personale delle Forze



di Polizia ad ordinamento civile nonché degli ufficiali di grado corrispondenti.

Forze di Polizia ad ordinamento militare e delle Forze Armate.

Pertanto, non essendo stata approvata la disciplina di riordino, il predetto ruolo speciale, benché formalmente istituito, non è stato alimentato.

L'Amministrazione ha ritenuto di sopprimere le disposizioni concernenti tale ruolo speciale (art. 1, comma 5, lett. p)), procedendo, contestualmente, a sostituirlo, in via transitoria, con il “ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato”, disciplinato dall'art. 2, comma 1, lett. t) del decreto in esame. Tale disposizione prevede, in particolare, che il ruolo ad esaurimento si articoli in tre qualifiche (vice commissario, commissario e commissario capo) e presenti una dotazione organica di 1.800 unità da raggiungere attraverso due concorsi, per titoli, riservati ai sostituti commissari in possesso dei particolari requisiti ivi indicati.

In analogia con quanto disposto relativamente al ruolo direttivo speciale, il decreto in esame dispone la soppressione del “ruolo speciale ad esaurimento dei direttori tecnici” di cui all'art. 40 del d.lgs. n. 334 del 2000 (art. 1, comma 5, lett. gg)) e contestualmente prevede, all'art. 2, comma 1, lett. nn), l'istituzione di un ruolo direttivo tecnico ad esaurimento dei direttori tecnici, con una dotazione organica complessiva di 80 unità, alimentato tramite un concorso interno, per titoli, riservato agli ispettori superiori tecnici in possesso dei particolari requisiti ivi previsti.

Orbene, a parere della Commissione, le succitate disposizioni - oltre ad essere in linea con il condivisibile obiettivo, formulato dalla stessa Amministrazione, di superare il ricorso ad istituti che non hanno mai trovato concreta applicazione - risultano conformi ai criteri di delega di cui al citato art. 1, comma 8, lett. a) e, segnatamente, al criterio concernente la necessità di procedere alla “revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera



... prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche”.

La Commissione speciale, tuttavia, pur non avendo rilievi da formulare relativamente all'applicazione dei criteri di delega, non può esimersi dal rilevare che le disposizioni in esame, nell'istituire il ruolo direttivo ad esaurimento e nel prevedere le sue modalità di alimentazione si limitano a stabilire - peraltro diversamente da quanto previsto in relazione al sopprimendo ruolo direttivo speciale - che i soggetti in esso inseriti hanno funzioni “analoghe” a quelle dei soggetti inseriti nelle corrispondenti qualifiche della carriera dei funzionari.

Si tratta di una disposizione non sufficientemente precisa, che potrebbe ingenerare dubbi sulla normativa applicabile ai soggetti facenti parte del precitato ruolo.

La Commissione speciale suggerisce, pertanto, all'Amministrazione di introdurre, nell'ambito dell'articolato, un richiamo più puntuale alla disciplina applicabile alla fattispecie, anche tramite l'eventuale richiamo alla disciplina d'ordine generale recata dal d. lgs. n.334 del 2000.

2.7. La disciplina transitoria

L'articolo 2 del decreto *de quo* reca numerose disposizioni volte a regolare il periodo di transizione verso la completa applicazione delle norme di cui al decreto in esame, al fine di procedere ad una “applicazione graduale” della nuova disciplina.

In particolare, tramite tale disciplina si prevede una generalizzata anticipazione della promozione dei soggetti in servizio che siano già in possesso dei requisiti introdotti con il presente intervento normativo; l'accesso immediato alla denominazione di “coordinatore” per il personale già in possesso dei requisiti previsti; delle compensazioni, sia economiche che di carriera, per il personale che non usufruisce delle diminuzioni dei periodi di permanenza nelle singole



qualifiche, di cui si è detto al precedente n. 2.2.; nonché una puntuale verifica delle modalità di copertura delle vacanze nelle more della completa applicazione della riforma in esame.

A tale riguardo si rinvia a quanto rilevato in linea generale al paragrafo I (cfr. punto 8) sull'esigenza di ridurre il numero di norme transitorie e di ricondurre, ove possibile, una parte dell'intervento transitorio nell'ambito dell'articolato a regime.

3. Rilevi concernenti i singoli articoli

Per quanto concerne, inoltre, le singole disposizioni recate dal Capo in esame, la Commissione ritiene di formulare i seguenti rilievi:

-Art. 1, comma 1, lett. a): sostituire, per motivi d'ordine redazionale, le parole “«e carriera»” con le seguenti: “«e la seguente carriera»”.

Conseguentemente, si suggerisce di aggiungere, al comma 2 dell'art. 1 del d. P.R. n. 335 del 1982, dopo le parole “ai predetti ruoli”, le parole: “e alla predetta carriera”, al fine di meglio coordinare la disposizione ivi recata con la novella prevista dalla disposizione in esame.

- Art. 1, comma 1, lett. b): aggiungere, sempre al fine di un miglior coordinamento interno delle disposizioni di cui al d. P.R. n. 335 del 1982, dopo le parole “all'articolo 2”, le seguenti parole: “comma 1, dopo le parole «dei ruoli» sono inserite le seguenti «e della carriera» e ...”.

- Art. 1, comma 1, lett. d): sostituire le parole “Gli stessi...” con le parole “I soggetti di cui al periodo precedente...”, per motivi d'ordine redazionale. Conseguentemente apportare la stessa modifica in tutti gli articoli concernenti l'istituzione della figura del coordinatore.



- Art. 1, comma 1, lett. e): sostituire le parole “, fatte salve le deroghe di cui al predetto regolamento...”, con le seguenti: “, fatte salve le deroghe di cui al predetto regolamento...”, al fine di meglio individuare il contenuto della disposizione in esame.
- Art. 1, comma 1, lett. h), n. 3: sostituire le parole “la maggiore età...” con le seguenti: “l’anzianità anagrafica...”, per motivi di ordine redazionale.
- Art. 1, comma 1, lett. i): sostituire le parole “ivi previste...” con le seguenti: “di cui all’articolo 24-quater...”, per meglio esplicitare il significato della disposizione in esame.
- Art. 1, comma 1, lett. o), n.1: sostituire l’avverbio “principalmente” con le seguenti parole: “in via principale”.
- Art. 1, comma 1, lett. q): sostituire le parole “, fatte salve le deroghe ivi previste con le seguenti: “, fatte salve le deroghe di cui al predetto regolamento...”, al fine di meglio individuare il contenuto della disposizione in esame, in analogia con quanto evidenziato in relazione alla disposizione di cui alla lett. e) del comma 1 dell’articolo de quo.
- Art. 1, comma 2, lett. a): la predetta lettera a), nel sostituire integralmente l’art. 1 del d. P.R. n. 337 del 1982, procede ad abrogare anche il comma 3 di tale articolo, ovvero la disposizione con cui sono stati previsti i cosiddetti “profili professionali” del personale tecnico e tecnico-scientifico, attualmente individuati dal d.m. 18 luglio 1985. Tuttavia, nonostante l’abrogazione della disposizione generale che istituisce i “profili professionali”, tale locuzione è mantenuta in numerose disposizioni del citato d. P.R., ivi comprese alcune norme introdotte dall’intervento riformatore in esame.



Si suggerisce, quindi, di procedere ad un miglior coordinamento interno ed esterno delle disposizioni concernenti i profili professionali di detto personale.

Sotto il profilo formale, inoltre, si suggerisce di sostituire le parole “«e carriera»” con le seguenti: “«e la seguente carriera»”.

- Art. 1, comma 2, lett. b) n. 1: sostituire le parole “«e carriera»”, con le seguenti: “«e alla carriera»”, per motivi di ordine redazionale.

- Art. 1, comma 2, lett. b). n. 2: sostituire le parole “«e carriera»” con le seguenti: “«e della carriera»”, per motivi di ordine redazionale.

- Art. 1, comma 2, lett. e), n. 2: sostituire le parole “, fatte salve le deroghe ivi previste...” con le seguenti: “, fatte salve le deroghe di cui al predetto regolamento...”, al fine di meglio individuare il contenuto della disposizione in esame, in analogia con quanto evidenziato in relazione alle disposizioni di cui alle lett. e) e q) del comma 1 dell’articolo de quo.

- Art. 1, comma 2, lett. m): sostituire le parole “la maggiore età...” recate dal novellato comma 3 dell’art. 20 quater del d. P.R. n. 337 del 1982, con le parole “l’anzianità anagrafica...” e la parola “esami...”, recata dal novellato comma 6 del succitato articolo 20 quater, con la parola “esame...”, per motivi di ordine redazionale.

Sempre all’art. 1, comma 2, lett. m) sostituire le parole “ivi previste...”, recate dal comma 1, lett. c) del novellato art. 20 *quinquies*, con le seguenti: “di cui all’articolo 20-quater...”, per meglio esplicitare il significato della disposizione.

- Art. 1, comma 2, lett. u), n. 2: sostituire le parole “, fatte salve restando le deroghe ivi previste...” con le seguenti: “, fatte salve le deroghe di cui al predetto regolamento...”, al fine di meglio individuare il contenuto della disposizione in



analogia con quanto evidenziato in relazione alla disposizione di cui alla lett. e) del comma 2 dell'articolo *de quo*.

- Art. 1, comma 2, lett. ee), n. 2: sostituire le parole “ufficiale pubblico sicurezza” con le seguenti: “ufficiale di pubblica sicurezza...”, più corrette sotto il profilo formale.

- Art. 1, comma 5, lett. b): inserire, dopo le parole “Allo stesso...” e prima delle parole “è affidata” - recate dall'ultimo periodo del primo comma del novellato articolo 2 del d.lgs. n. 334 del 2000 - la parola “personale”, per motivi di ordine redazionale.

- Art. 1, comma 5, lett. d), n. 2: la disposizione procede a novellare l'art. 3, comma 1, primo periodo del d. lgs. n. 334 del 2000, sostituendolo con un nuovo periodo. Tuttavia, a seguito della novella in esame, rimarrebbe in vigore il secondo periodo del precitato art. 3, comma 1, concernente il limite di età per partecipare al concorso per l'accesso alla carriera dei funzionari di Polizia, che risulterebbe ripetitivo rispetto al secondo periodo della disposizione introdotta con la novella in esame.

Pertanto, al fine di un miglior coordinamento della disposizione *de qua*, si suggerisce di sostituire alla lett. d) del comma 5 dell'art. 1 del decreto in esame, le parole “al comma 1, il primo periodo è sostituito dal seguente...” con le seguenti: “al comma 1, il primo e il secondo periodo sono sostituiti dai seguenti...”.

Sotto il profilo formale, inoltre, si suggerisce di sostituire le parole “, fatte salve le deroghe ivi previste...” con le seguenti: “, fatte salve le deroghe di cui al predetto regolamento...”, al fine di meglio individuare il contenuto della disposizione in esame, in analogia con quanto evidenziato in relazione alle disposizioni di cui alle lett. e) e u) del comma 2 dell'articolo *de quo*.



- Art. 1, comma 5, lett. f): sotto il profilo formale, sostituire, al comma 1 dell'art. 31 del d. lgs. n. 334 del 2000, le parole “ai sensi dell’articolo 3...” con le seguenti “di cui all’articolo 3...”, al fine di meglio esplicitare il contenuto di tale disposizione.

- Art. 1, comma 5, lett. s), t), hh) e ii): la novella di cui alla lett. s) sostituisce la rubrica del Titolo II del d. lgs. n. 334 del 2000. Tuttavia, sotto il profilo formale, la formulazione della succitata lettera non può che ritenersi imprecisa, poiché facendo riferimento al “Titolo II” e non alla sua rubrica, comporterebbe la sostituzione dell’intero Titolo II del citato d. lgs. n. 334 del 2000 con la sola frase “Carriera dei funzionari tecnici di Polizia”.

Pertanto, si suggerisce di sostituire la locuzione “il Titolo II è sostituito dal seguente: Carriera dei funzionari tecnici di Polizia” con la seguente frase: “la rubrica del Titolo II è sostituita dalla seguente: Carriera dei funzionari tecnici di Polizia”.

Analogamente, la disposizione di cui alla lett. t) è evidentemente volta a sostituire la rubrica del Capo I del Titolo II del predetto d. lgs. n. 334 del 2000 ma cita esclusivamente il “Capo I del Titolo II”.

Pertanto si suggerisce di sostituire la locuzione “il Capo I del Titolo II è sostituito dal seguente...” con la frase: “la rubrica del Capo I del Titolo II è sostituita dalla seguente...”.

Analoghe considerazioni valgono anche in relazione alla formulazione delle lettere hh) e ii) del medesimo comma 5, con la conseguenza che, anche in questi casi, si suggerisce di riformulare tali disposizioni, al fine di non ingenerare dubbi sulla loro effettiva portata.

- Art. 1, comma 5, lett. u): sostituire le parole “, ferme restando le deroghe ivi previste...”, recate dal comma 1 del novellato art. 31 del d. lgs. n. 334 del 2000, con le seguenti: “, ferme restando le deroghe di cui al predetto regolamento...”, al



fine di meglio individuare il contenuto della disposizione in esame, in analogia con quanto evidenziato in relazione alla disposizione di cui alla lett. d), n. 2 del comma 5 dell'articolo *de quo*.

- Art. 1, comma 5, lett. mm): tramite tale lettera si procede a sostituire integralmente il testo dell'art. 44 del d. lgs. n. 334 del 2000, recante le “attribuzioni dei medici di Polizia”.

In particolare, fra le attribuzioni previste da tale disposizione, nel testo novellato dal presente decreto, sono inserite anche quelle concernenti l'accertamento dell'idoneità psicofisica dei candidati ai concorsi per l'accesso ai ruoli della Polizia di Stato (lett. a), l'attività di vigilanza in materia di manipolazione, preparazione e distribuzione di alimenti e bevande (lett. e) e il rilascio delle certificazioni di idoneità psicofisica (lett. f).

In proposito, tuttavia, deve rilevarsi che la relazione istruttoria esplicita che tali attività non possono ritenersi riservate esclusivamente ai medici di Polizia, restando comunque ferme nelle suddette materie le competenze dei medici delle Aziende sanitarie locali.

Orbene, al fine di meglio esplicitare che le attribuzioni di cui alle succitate lettere a), e) ed f) dell'art. 44 del d. lgs. n. 334 del 2000, così come novellato dalla disposizione in esame, non sono riservate in via esclusiva ai medici di Polizia, si suggerisce d'esplicitare, nei termini ritenuti più opportuni, tale circostanza, al fine di non ingenerare dubbi sulla permanenza di tali competenze anche in capo al personale delle Aziende sanitarie locali.

- Art. 1, comma 5, lett. qq), n. 2: la disposizione novella il comma 1 dell'art. 47 del d. lgs. n. 334 del 2000, prevedendo l'inserimento di un ulteriore periodo.



Tuttavia, la disposizione in esame non procede a sopprimere il riferimento dall'art. 47, nel testo attualmente vigente, all'Istituto superiore di Polizia che non ha alcun collegamento con la formulazione proposta.

Pertanto, a fini di correttezza formale della disposizione, si suggerisce di sostituire, al citato art. 1, comma 5, lett. qq), n. 2, la locuzione “dopo la parola «presso» sono inserite le seguenti ...” con la seguente frase: “le parole «l'Istituto superiore di Polizia» sono sostituite dalle seguenti: ...”

- Art. 1, comma 5, lett. bbb): sostituire il richiamo alla “lettera c), ultimo periodo”, frutto di un refuso, con un richiamo alla “lettera b), ultimo periodo”.
- Art. 1, comma 5, lett. ccc): sostituire le parole “al corsi”, con le parole “ai corsi”, più corrette sotto il profilo formale.
- Art. 2, comma 1, lett. h): sopprimere, per motivi d'ordine redazionale, la locuzione, “del presente decreto”.
- Art. 2, comma 1, lett. bbbb): inserire, dopo la parola “ottobre”, il numero “2000”, al fine di meglio individuare il decreto legislativo cui si riferisce la medesima disposizione.
- Da ultimo, si suggerisce di sopprimere, ovunque ricorra nei testi dei decreti oggetto del presente intervento normativo, l'espressione “(gradi)”, per motivi di ordine redazionale.

4. Osservazioni riepilogative sul Corpo

In sintesi, l'intervento in esame si pone, *prima facie*, in aderenza con i principi di delega recati dall'art. 8, comma 1, lett. a), anche perché la loro ampiezza lascia al legislatore delegato la concreta individuazione delle modalità effettive per il



raggiungimento degli obiettivi sia di semplificazione e sia di valorizzazione del merito e della professionalità degli appartenenti alla Polizia di Stato.

L'azione riformatrice intrapresa dall'Amministrazione risulta comunque positivamente indirizzata al complessivo riordino dei ruoli della Polizia di Stato sia per quanto concerne rispettivamente le sue varie articolazioni, l'accesso ai ruoli, lo *status* giuridico del personale e le relativa progressione in carriera.

III. ARMA DEI CARABINIERI

1. Considerazioni d'ordine generale sul Capo II dello schema.

Le disposizioni in esame, nel dar attuazione ai principi di delega recati dall'articolo 8, comma 1, lettera a) della legge 7 agosto 2015, n. 124, recano una serie di modifiche alle disposizioni vigenti in materia di ordinamento dell'Arma dei Carabinieri di cui al d.lgs 15 marzo 2010, n. 66, “*Codice dell'ordinamento militare*” (di seguito c.o.m.).

Tali misure sono state definite d'intesa con le altre Forze di Polizia ed in coordinamento con le tre ulteriori Forze Armate, nell'ottica di unificare, sopprimere o istituire nuovi gradi e qualifiche, semplificare le procedure, valorizzare il merito e la professionalità del personale.

In particolare, con l'intervento normativo in esame, “*improntato a salvaguardare i principi di armonizzazione ed equiordinazione nell'ambito del Comparto Difesa/Sicurezza*”, nonché a “*sviluppare armoniche progressioni di carriera con la valorizzazione dei gradi apicali dei ruoli App./Car., Brig., Mar. e la dirigenzializzazione del ruolo ufficiali*”, l'Amministrazione intende procedere:

al miglioramento della funzionalità complessiva dell'Arma dei Carabinieri, mediante il potenziamento e l'ampliamento delle funzioni (in particolare per il personale con grado apicale nei ruoli appuntati e carabinieri, sovrintendenti ed



ispettori), nonché il conseguente intervento sui trattamenti economici connessi alle nuove funzioni e responsabilità e la ridefinizione delle specifiche competenze di ciascun grado;

all'ampliamento delle opportunità di progressione di carriera, tramite la valorizzazione della professionalità e dell'anzianità di servizio;

alla modifica della disciplina di accesso ai gradi iniziali dei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori;

al miglioramento della professionalità del personale, mediante l'elevazione del titolo di studio per accedere al grado iniziale del ruolo di base, nonché prevedendo il possesso di laurea magistrale per l'accesso nelle carriere degli ufficiali.

Quali obiettivi ultimi della riforma, l'Amministrazione indica – nell'ordine – l'ulteriore elevazione degli attuali livelli di professionalità del personale, una maggiore efficacia dell'azione dell'Arma dei Carabinieri, nonché la semplificazione delle procedure di selezione ed avanzamento, in uno con la razionalizzazione dei relativi costi.

Per quanto riguarda più specificamente i ruoli di inquadramento del personale, con la riforma si mira ad operare:

una totale rimodulazione della dotazione organica (in diminuzione), correlata all'assorbimento del personale proveniente dal Corpo forestale dello Stato ed al conseguente adeguamento della configurazione ordinativa;

la graduale copertura delle vacanze in organico dei ruoli degli Ispettori e dei Sovrintendenti, alla luce della rideterminazione della dotazione organica complessiva;

la rivisitazione delle progressioni di carriera nei ruoli e l'introduzione di qualifiche correlate alla rimodulazione delle funzioni;

l'istituzione del nuovo grado di Luogotenente, con contestuale riduzione della permanenza nel grado di Maresciallo Aiutante;



la rimodulazione dei ruoli degli ufficiali, con la creazione di un ruolo normale in cui vengono a confluire gli attuali ruoli normale e speciale, nonché l'armonizzazione del ruolo forestale e la ridenominazione in ruolo tecnico del ruolo tecnico logistico, con ridefinizione dei comparti.

Pertanto, non sembra potersi dubitare della sussistenza, nel caso di specie, della potestà legislativa in capo all'Amministrazione per procedere al riordino dei ruoli in esame, nei termini in precedenza esposti: nell'ottica, tuttavia, di valutare l'effettiva rispondenza delle disposizioni in esame al rispetto dei menzionati criteri e la complessiva razionalità dell'intervento riformatore *de quo*, la Commissione ritiene necessario evidenziare alcuni profili di carattere generale concernenti possibili criticità dell'intervento normativo in esame.

2. Questioni di carattere generale

2.1 La qualità della regolamentazione

In primo luogo, si devono richiamare a tal proposito le considerazioni generali di cui al Paragrafo I (cfr. punti 1 e 2), con le seguenti ulteriori specificazioni.

Il Capo II procede a novellare quasi esclusivamente le disposizioni concernenti i ruoli del personale dell'Arma dei Carabinieri recate dal d.lgs. 15 maggio 2010, n. 66 (*Codice dell'Ordinamento Militare*), preservando l'attuale tendenziale unitarietà di sistema vigente per le Forze Armate dello Stato. Del resto, anche il successivo art. 162 del C.O.M., nel confermare la posizione istituzionale dell'Arma dei carabinieri come Arma autonoma rispetto all'Esercito, tiene ferma la dipendenza gerarchica dal Capo di stato maggiore della difesa per quanto attiene ai compiti militari e la dipendenza funzionalmente dal Ministro dell'interno.

Tuttavia, non può essere ignorato come le esigenze dell'unitarietà tendenziale del comparto Sicurezza e la necessità di assicurare nel tempo un regime perequativo tra gli ordinamenti delle diverse Forze di Polizia, consiglierebbe forse una



rimeditazione della materia ed una più coerente disciplina che ricollochi la disciplina che concernono le funzioni di polizia nell'ambito proprio della materia organica della Sicurezza (sia pure nel necessario rispetto degli ineliminabili *distinguo* dovuti alle differenti natura ed attribuzioni delle stesse), almeno in relazione agli *aspetti funzionali comuni* della loro attività istituzionale di pubblica sicurezza: potrebbe, pertanto, essere opportuno procedersi ad una parallela codificazione autonoma e di principio, valevole per tutti gli operatori del settore.

2.2 La coerenza della riforma con il parallelo intervento normativo in materia di soppressione del Corpo forestale dello Stato

L'articolato normativo in esame si pone altresì in coerente continuità logica con la precedente decisione legislativa di procedere alla soppressione del Corpo forestale dello Stato quale Forza di Polizia autonoma, per riallocarne il personale e la maggior parte delle funzioni all'interno dell'Arma dei Carabinieri.

Al riguardo, fermo quanto verrà precisato più oltre in merito alle specifiche scelte legislative, la Commissione ritiene opportuno evidenziare la corretta e razionale complementarità del nuovo intervento di riforma rispetto a quello precedentemente avviato con d.lgs 19 agosto 2016, n. 177, che se da un lato non incide direttamente sugli effetti del predetto *corpus* normativo, dall'altro ne traspone compiutamente gli effetti alla luce delle linee direttive (*in primis*, di carattere funzionale) del progetto di riforma.

3. Osservazione sui singoli articoli

3.1 La rideterminazione delle anzianità degli ufficiali del ruolo tecnico logistico dell'Arma dei Carabinieri provenienti dal disciolto ruolo tecnico

Questo rilievo concerne le seguenti norme:



- comma 1 lett. a) del progetto di modifica dell'articolo 800 c.o.m. - Articolo 5, comma 1 (modifica degli articoli 821 e 822 c.o.m.);
- articolo 6, comma primo, lettere e), g), h), o) del progetto di riforma (modifica degli articoli 664, 665, 666, 678 c.o.m.);
- articolo 7, comma primo, lettere e), f), g) del progetto di riforma: modifica degli articoli 737, 738, 740 c.o.m.;
- articolo 8, comma primo, lettera d) del progetto di riforma: modifica dell'articolo 928 c.o.m.;
- articolo 9, comma primo, lettere c) del progetto di modifica degli articoli 1226-*bis* c.o.m.

Lo schema di decreto legislativo riguardante il riordino dei ruoli del personale delle Forze di Polizia riporta, tra l'altro, proposte di modifica dell'attuale *Ruolo Tecnico Logistico* dell'Arma dei Carabinieri, ri-denominato *Ruolo Tecnico*, con la previsione di differenti modalità di alimentazione, la rimodulazione delle permanenze nei gradi, la ridefinizione dei volumi complessivi e dei comparti di specialità, nonché la rivisitazione degli organici e dei cicli di promozione.

Al riguardo, il Consiglio di Stato è intervenuto, a più riprese, nell'ambito del contenzioso sollevato in merito alle modalità di transito di ufficiali dal Ruolo Normale Unico nel disciolto *Ruolo Tecnico* di cui al d.lgs. 24 marzo 1993, n. 117 ed alla successiva immissione degli stessi, *ope legis* (articolo 3 del d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 298), nell'attuale *Ruolo Tecnico Logistico*: si ricordano, a titolo d'esempio, le sentenze (tutte della Sezione IV) n. 7564 e n. 7567 del 2005, nonché le sentenze n. 5181, 5182 e 5183 del 2014.

Tali pronunce hanno fondamentalmente:

riconosciuto in capo ai predetti ufficiali “*il diritto alla eliminazione della sperequazione determinatesi tra le anzianità di carriera degli ufficiali dell'Arma transitati nel ruolo tecnico in*



virtù dell'art. 18 del decreto legislativo n. 117 del 1993 e quelli neo-arruolati dell'art.16';

condiviso l'esigenza di una modifica normativa per armonizzare i profili di carriera degli ufficiali del Ruolo Tecnico Logistico e rimuovere così le ragioni strutturali del contenzioso.

Appare, pertanto, opportuno cogliere l'occasione del progetto di riordino dei ruoli in esame per introdurre uno specifico meccanismo di riallineamento, prima che le carriere degli ufficiali del Ruolo Tecnico Logistico vengano ulteriormente modificate.

3.2. Il transito del personale in ferma volontaria dell'Arma nei ruoli del personale civile della Difesa

Questo rilievo concerne l'articolo 5, comma 1, lettera f) del progetto di riforma (inserimento di un quarto comma all'art. 952 del c.o.m.

Lo schema di decreto legislativo relativo alle Forze di Polizia contiene una modifica all'art. 952 del *Codice dell'ordinamento militare*, per consentire al personale in ferma volontaria dell'Arma dei Carabinieri di transitare nei ruoli del personale civile del Ministero della Difesa, nei casi di sopraggiunta inidoneità al servizio militare incondizionato per lesioni dipendenti o meno da causa di servizio.

Tuttavia, la formulazione potrebbe essere suscettibile di dubbi interpretativi per cui si suggerisce una nuova formulazione. Il nuovo comma così potrebbe così recitare:

“4. Il personale in ferma volontaria appartenente ai ruoli degli ispettori e degli appuntati e carabinieri dell'Arma dei carabinieri giudicato non idoneo al servizio militare incondizionato per lesioni dipendenti o meno da causa di servizio, che ha conseguito la nomina a carabiniere di cui agli articoli 768 e 783, transita nelle qualifiche funzionali del personale civile del Ministero della difesa, secondo modalità e procedure di cui all'articolo 930. Nei riguardi del personale transitato trova applicazione il regime pensionistico e previdenziale dell'amministrazione di destinazione”.



Tale modifica consente di superare alcuni dubbi interpretativi che hanno comportato sinora l'inapplicabilità dell'istituto al personale dell'Arma che, sebbene vincitore di concorso, non era ancora transitato nel *servizio permanente*.

La *ratio* giustificativa della novella risiede nel fatto che la *posizione di stato* in questione non è in alcun modo assimilabile alla ferma del personale delle altre Forze Armate assunto a tempo *determinato*, atteso che:

il rapporto di servizio non si risolve automaticamente allo scadere di un termine stabilito;

salvo rare eccezioni, si tramuta in modo pressoché automatico in servizio permanente ed è esclusivamente finalizzata a verificare la permanenza dei requisiti morali e di idoneità psico-fisica, nonché l'attitudine ed il rendimento del militare (sotto questo profilo è assimilabile al periodo di prova previsto per i pubblici dipendenti *ex art.* 10 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che una volta superato viene computato come servizio di ruolo a tutti gli effetti).

Come evidenzia la stessa relazione di accompagnamento alla proposta di riforma, la disposizione in argomento estende all'Arma dei Carabinieri una previsione già vigente per la Guardia di Finanza.

La Commissione esprime parere favorevole al riguardo, evidenziando però una possibile criticità di diritto intertemporale, dovuta al fatto che, in assenza di ulteriori precisazioni, la novella in questione opererà necessariamente solo per il futuro (in relazione ai casi verificatisi dopo la sua entrata in vigore), ragion per cui potrebbe venirsi a determinare una disparità di trattamento (con conseguente contenzioso) con analoghi episodi, verificatisi nel recente passato, riguardanti i militari dell'Arma dei Carabinieri, in ferma quadriennale, posti in congedo per sopraggiunti gravi motivi sanitari.

Si potrebbe, pertanto, valutare l'introduzione di una disposizione transitoria che consenta al personale in ferma volontaria congedato per sopravvenuta inidoneità al



servizio militare incondizionato –a decorrere dall'entrata in vigore del Codice dell'Ordinamento Militare – di transitare, a domanda, nelle aree funzionali del personale civile del Ministero della Difesa.

3.3. I titoli del personale del ruolo dei musicisti

Questo rilievo concerne l'articolo 15, comma primo, lettere a) e b), di modifica degli articoli 1291 e 1292 c.o.m.

La normativa attualmente vigente prevede che il personale del *ruolo* dei musicisti, destinato a suonare nella Banda dell'Arma dei Carabinieri, venga arruolato a seguito di specifici concorsi per partecipare ai quali è richiesto, come titolo di studio, il diploma di conservatorio (equivalente alla laurea).

In ragione di tale particolare forma di arruolamento, nonché sulla base del presupposto che la carriera dei predetti militari si sviluppa secondo la capacità tecnico-musicale, agli stessi viene riconosciuto un inquadramento iniziale ed una progressione di carriera differente dai parigrado del ruolo ispettori (articoli 1515 e seguenti del c.o.m.).

In tale quadro l'iscrizione in ruolo avviene sulla scorta dell'organizzazione strumentale della Banda (suddivisa in tre parti e sei qualifiche), dove il personale più capace riveste da subito il grado apicale del ruolo (*Maresciallo Aiutante*) mentre gli altri militari, in proporzione alla loro capacità, sono iscritti nei restanti gradi dei *marescialli* con progressioni di carriera più o meno rapide.

Nell'ambito del prospettato riordino dei ruoli è stata prevista l'introduzione di un nuovo grado apicale (*Luogotenente*) e la rimodulazione dei periodi di permanenza e delle forme di avanzamento negli altri gradi per il personale del ruolo *ispettori*, al fine di qualificare e rendere più aderente lo sviluppo della carriera con le funzioni svolte.



Sembra dunque necessario – a fronte di un'apparente lacuna in tal senso – di riforma – provvedere ad armonizzare, nell'ambito del complessivo progetto di riordino, anche l'inquadramento del personale del ruolo dei musicisti dell'Arma dei Carabinieri, riconoscendo, per i militari più qualificati (1^a parte, qualifica A), la possibilità di accedere direttamente al nuovo grado apicale di *Luogotenente*, in analogia con quanto oggi praticato per il grado di *Maresciallo Aiutante*.

La carriera del ruolo dei musicisti non è stata contemplata dal progetto di riforma: peraltro, proprio in ragione delle peculiarità di accesso ed avanzamento di cui si è detto, sembra opportuno un contestuale intervento del legislatore volto a rivedere in maniera organica le progressioni di carriera dell'intero ruolo dei musicisti, in coerenza con la previsione del nuovo grado di *Luogotenente* (per il quale l'articolo 16 del progetto di riforma – nel novellare l'articolo 1522 c.o.m. – estende al personale richiamato la promozione al grado di *Luogotenente* ed il conseguimento della qualifica di “*carica speciale*”).

Esigenza di organicità che appare ancor più urgente alla luce del disposto dell'articolo 10 del progetto di decreto di riforma, che nel modificare l'articolo 1512 c.o.m. inquadra il maestro direttore ed il maestro vice direttore della banda musicale nel ruolo normale e non più in quello speciale, soppresso dal medesimo provvedimento.

3.4. La rideterminazione delle riserve di posti per i volontari in ferma prefissata destinati a soddisfare le esigenze di sicurezza e di tutela ambientale, forestale e agroalimentare

Questo rilievo concerne l'art. 22, comma primo, lett. A), del testo di riforma.

Lo schema di decreto legislativo riguardante il riordino dei ruoli del personale delle Forze di Polizia riporta, altresì, la proposta di modifica dell'articolo 703 del *Codice dell'Ordinamento Militare*, relativo ai concorsi nelle carriere iniziali delle Forze di Polizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, con la soppressione della



lettera f) del comma 1, atteso l'avvenuto assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri.

Al riguardo, va però detto che la legge delega 7 agosto 2015, n. 124, all'articolo 8, lettera a), in materia di assorbimento del suddetto Corpo forestale, sottolinea, quali chiari principi ispiratori della manovra, l'esigenza di mantenere gli stessi livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché di salvaguardare l'unitarietà delle funzioni trasferite in corrispondenza del transito del relativo personale.

Per effetto della modifica, troverà applicazione la generale riserva del 70% dei posti a concorso valevole per l'intera Arma dei Carabinieri di cui all'art. 703, comma primo lettera A) del c.o.m. (dunque, con un innalzamento del 25% rispetto al regime previgente, per le aliquote di personale che andranno concretamente destinate a prestare servizio nella neo-istituita specialità dei "Carabinieri Forestali". Sempre in relazione ad altra Forza di Polizia ad ordinamento militare (la Guardia di Finanza), il progetto di riforma opera però in maniera opposta, al fine dichiarato di *"potenziare il Servizio di soccorso alpino"* (art. 33, comma primo, lettera d), che modifica l'art. 7 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199), prevedendo cioè che ai posti messi a concorso per tale servizio non si applicano le riserve di cui agli articoli 703 e 2199 del d.lgs. n. 66 del 2010 (c.o.m.), con l'effetto di innalzare la quota di reclutamento diretto di personale proveniente dai civili (qui addirittura prevista come potenzialmente esclusiva), anziché attingere dai VFP delle altre Forze Armate, privi di specifica specializzazione e/o formazione in materia e, generalmente, di età più avanzata.

Alla luce del principio esposto in delega, potrebbe essere opportuno conservare, per la sola aliquota di personale arruolato nell'Arma dei Carabinieri da destinare al soddisfacimento delle esigenze in materia di sicurezza e tutela ambientale, forestale ed agroalimentare (ai sensi dell'articolo 708, comma 1-*bis* del c.o.m.), la percentuale



del 45%, quale riserva di posti per i volontari in ferma prefissata già prevista per l'accesso nelle carriere iniziali del Corpo forestale dello Stato.

In alternativa – e la soluzione sembrerebbe più lineare, sotto il profilo operativo (non essendo previsti dei concorsi dedicati alle singole specialità) – potrebbe ridursi sensibilmente per l'Arma dei Carabinieri l'aliquota percentuale di cui all'art. 703, comma primo, lettera a) del c.o.m.

3.5. L'aumento, nel periodo transitorio, delle percentuali riservate ai concorsi interni per l'accesso al ruolo ispettori

Questo rilievo concerne l'articolo 27, comma primo, lettera a) del progetto di inserimento dell'articolo 2196-ter c.o.m.

Nell'ambito del prospettato riordino sono state previste, per un periodo transitorio (dal 2017 al 2021), una serie di misure tese a favorire la progressione verticale (*id est*, l'avanzamento di grado), al fine di ridurre le carenze organiche nei ruoli, rivolte soprattutto al personale più esperto e meritevole.

In particolare l'art. 27, comma 1, lettera a), introduce l'art. 2196-ter c.o.m. che, tra le varie disposizioni, prevede la possibilità di incrementare le percentuali riservate ai concorsi interni per l'accesso al ruolo ispettori.

Tale previsione opera in deroga a quanto sancito dall'art. 679 c.o.m., che suddivide i posti per l'accesso al citato ruolo in: 70% riservati al concorso pubblico, 20% riservati al concorso interno per sovrintendenti e 10% riservati al concorso interno per Appuntati e Carabinieri.

Sebbene la Commissione rilevi come la previsione in questione sia coerente con l'impianto generale ed il fine perseguito dalla legge-delega, potrebbe tuttavia essere valutata l'opportunità di introdurre anche un limite massimo all'incremento delle richiamate percentuali.

4. Osservazioni riepilogative sul Corpo



L'intervento in esame si pone, dunque, in aderenza con criteri della delega di cui al cit. art. 8, comma 1, lett. a).

L'azione riformatrice intrapresa dall'Amministrazione risulta correttamente volta ad un complessivo riordino dei ruoli dell'Arma dei Carabinieri, nelle sue varie articolazioni, sia per quanto concerne l'accesso ai ruoli, sia in relazione lo *status* giuridico del personale ed alla relativa progressione in carriera.

IV. GUARDIA DI FINANZA

1. Considerazioni di ordine generale sul Capo III

Va premesso il rinvio a quanto precede per l'approfondimento dei principi generali della delega contenuta nell'art. 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che, riguardando l'organizzazione dell'amministrazione dello Stato, interessa e coinvolge anche le Forze di Polizia.

Per quanto in particolare interessa il Capo III, relativo alla “revisione dei ruoli del personale del Corpo della Guardia di finanza”, va rilevato anzitutto che, in attuazione dei principi della delega di cui al ricordato art. 8, comma 1, lett. a), della legge n. 124 del 2015 (privo invero di uno specifico centro semantico), lo schema di decreto legislativo in esame modifica principalmente il d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199 (concernente l'inquadramento del personale non direttivo e non dirigente della Guardia di finanza), il d.lgs. 19 marzo 2001, n. 69 (concernente il reclutamento, lo stato giuridico e gli avanzamenti degli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza), ed anche il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (*Codice dell'Ordinamento Militare*).

Va segnalato che lo schema di decreto legislativo, in conformità del parere reso da questo Consiglio di Stato n. 1183/2016 in data 12 maggio 2016, concernente il d.lgs. 18 agosto 2016, n. 177, ha riordinato le norme vigenti per il personale sub-direttivo contenute in testi legislativi risalenti, quali il r.d. 3 gennaio 1926, n. 126, la



legge 3 agosto 1961, n. 833, la legge 10 maggio 1983, n. 212 e la legge 10 maggio 1989, n. 53, di cui è stata contestualmente disposta l'abrogazione.

Gli obiettivi più significativi del testo legislativo attengono:

- alla rideterminazione della consistenza organica dei diversi ruoli degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, con incremento di quello degli ispettori (figura ragionevolmente ritenuta essenziale per lo svolgimento delle attività di polizia economico-finanziaria) e contestuale decremento degli altri ruoli;
- all'abbassamento dei limiti di età per l'accesso ai ruoli; in particolare, viene eliminata la possibilità di elevare il limite (fissato tra i 18 ed i 26 anni) per un periodo pari all'effettivo servizio prestato come militare di leva o volontario ai fini dell'accesso al corso per la promozione a finanziere; si tratta di una norma condivisibile in funzione del tipo di attività svolta e funzionale al pieno ed elastico utilizzo del finanziere che entra in servizio;
- al miglioramento dei parametri di idoneità professionale mediante innalzamento del titolo di studio richiesto: i) per l'accesso al ruolo "appuntati e finanzieri" (diploma di istruzione secondaria che consente l'iscrizione ai corsi per il conseguimento del diploma universitario) con l'eccezione degli allievi finanzieri da destinare ai gruppi sportivi in qualità di atleti; ii) per l'accesso, secondo un certo contingente di concorso, al ruolo degli "ispettori" (diploma di laurea triennale in discipline economico-giuridiche); e comunque per l'inclusione nelle aliquote dei marescialli capo e dei marescialli aiutanti è previsto il possesso della laurea triennale; iii) per l'accesso al ruolo degli "ufficiali" (diploma di laurea specialistica o magistrale in discipline economico-giuridiche per il ruolo normale, comparto ordinario ed aeronavale, ed il diploma di laurea specialistica o magistrale attinente alle specialità per le quali concorrono in caso di ruolo tecnico-logistico-amministrativo);



- al riconoscimento della “qualifica speciale” al personale (appuntato capo, brigadiere capo) con determinata anzianità (otto anni) nel grado ed in possesso di requisiti di servizio e soggettivi, implicante un rango preminente sul parigrado non in possesso della medesima qualifica e l'utilizzazione in compiti di maggiore responsabilità e di coordinamento del personale dipendente; con riguardo al ruolo degli ispettori, ricorrendone i presupposti, è riconosciuto al luogotenente con quattro anni di anzianità nel grado, la qualifica di “carica speciale”, con destinazione ad incarichi di più qualificato rango, anche in sostituzione dell'ufficiale. Si tratta di una norma “premiale” compatibile con il sistema a condizione di un suo utilizzo moderato, onde evitare elusioni dei ruoli;
- all'attuazione del principio della “carriera aperta” attraverso la possibilità, mediante concorso interno, di accesso alle categorie più elevate per il personale di tutti i ruoli (appuntati/finanzieri, sovrintendenti, ispettori, ufficiali);
- accompagnato dalla semplificazione delle procedure di avanzamento e dei concorsi interni per la promozione al grado superiore e per l'accesso ai ruoli sovraordinati; sono altresì previsti concorsi pubblici con quote di riserva per gli appartenenti al Corpo;
- all'articolazione del ruolo degli appuntati/finanzieri in quattro gradi: finanziere, finanziere scelto, appuntato ed appuntato scelto; del ruolo dei sovrintendenti in tre gradi: vice-brigadiere, brigadiere e brigadiere capo; del ruolo degli ispettori in cinque gradi: maresciallo, maresciallo ordinario, maresciallo capo, maresciallo aiutante e luogotenente, cui si aggiunge il luogotenente cariche speciali. Per gli ispettori viene sottolineata un'articolazione della carriera a carattere direttivo, anche allo scopo di evidenziarne l'autonomia decisionale ed operativa;
- alla suddivisione della categoria degli ufficiali in due ruoli (ruolo normale, includente il comparto ordinario, speciale ed aeronavale, e ruolo tecnico-logistico



amministrativo), evidenziandosi la caratterizzazione di carriera a sviluppo dirigenziale.

2. Rilevi concernenti i singoli articoli

-- Articolo 33

La norma, con riguardo alla parte che modifica l'art. 35 del d.lgs. n. 199 del 1995, disciplina l'accesso al ruolo degli ispettori, prevedendo che per il 70% avvenga mediante un concorso pubblico per titoli ed esami e per il 30% attraverso un concorso interno (per titoli, riservato ai brigadieri, ovvero per titoli ed esami). La disposizione appare compatibile con la giurisprudenza costituzionale che richiede una delimitazione rigorosa della deroga al principio del concorso pubblico, precludendo la riserva integrale di posti disponibili al personale interno (Corte Cost., 23 febbraio 2012, n. 30).

Analoga situazione è ravvisabile per l'accesso al ruolo di ufficiali secondo la modifica apportata dall'art. 34 all'art. 6 del d.lgs. n. 69 del 2001, prevedendo un concorso pubblico ed un concorso interno; il primo può prevedere una destinazione fino al 25 % dei posti a favore degli appartenenti ai vari ruoli della Guardia di finanza.

-- Articolo 34

L'art. 34 dello schema modifica l'art. 1, comma 4, lett. b-bis, del d.lgs. 19 marzo 2001, n. 69 che, con riferimento alla carica di Comandante in Seconda, ne prevedeva una durata per il periodo di un anno, portandola a due anni.

La Commissione Speciale rileva che la modifica interviene, con disposizione a regime, su una norma che era stata già modificata dall'art. 1, comma 3, della legge 3 giugno 2010, n. 79. Anche in comparazione con la disciplina di modifica da ultimo ricordata, potrebbero evidenziarsi dubbi sulla disciplina di prima applicazione di tale norma, atteso che, in assenza di una specifica disposizione transitoria, non è



chiaro se essa (e dunque l'effetto di protrazione nella carica) si applichi all'attuale Comandante in Seconda, oppure al successivo. Valuti, pertanto, il Governo l'opportunità di chiarire la portata della presente disposizione.

-- Articolo 36

L'art. 36 dello schema di decreto legislativo contiene una pluralità di disposizioni transitorie, peraltro consentite dall'art. 8 della legge n. 124 del 2015.

Si tratta di disposizioni che, per lo più, producono come effetto una generalizzata anticipazione degli avanzamenti dei soggetti con decorrenza dall'1 gennaio 2017, ove sottoposti a valutazione con il previgente sistema di avanzamento a scelta; analogamente i marescialli con qualifica di luogotenenti all'1 gennaio 2017 vengono inquadrati nel nuovo ruolo di luogotenente. Altra disposizione deroga, per un arco temporale delimitato, al titolo di studio richiesto a regime (laurea triennale) per l'accesso al concorso interno per ispettori, riservato ai sovrintendenti, appuntati e finanzieri, come pure per il concorso interno per ufficiale, riservato ai marescialli e luogotenenti in possesso di laurea triennale. Anche per gli ufficiali sono previste disposizioni in deroga, allo scopo di evitare squilibri tra il personale già in servizio.

Il comma 32 prevede, in relazione ai concorsi straordinari per sottotenenti per il periodo 2018/2022, che al fine di assicurare l'invarianza della spesa detti ufficiali sono iscritti in ruolo in sovrannumero, utilizzando le vacanze organiche nel ruolo degli ispettori, che restano indisponibili fino alla cessazione dal servizio degli stessi ufficiali.

Si tratta, peraltro, di uno dei casi in cui la norma esamina, a scopo compensatorio, gli effetti economico-finanziari della riforma (analoga considerazione è contenuta nel comma 10 per le procedure di assunzione).



In generale, sarebbe auspicabile che l'Amministrazione chiarisca la situazione finanziaria della disciplina transitoria prima dell'approvazione dell'intervento legislativo di riforma.

3. Osservazioni riepilogative su Corpo

Il testo appare complessivamente coerente con i criteri della delega di cui al citato art. 8, comma 1, lett. a), ed esente da palesi mende in ordine al suo *drafting*.

V. POLIZIA PENITENZIARIA

1. Considerazioni d'ordine generale e profili di possibile criticità sul Capo IV

Il capo IV dello schema di decreto legislativo rubricato “Revisione dei ruoli del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria” mira a modificare l'assetto ordinamentale di tale Forza di Polizia onde garantirne una maggiore efficienza ed efficacia in attuazione della delega prevista dall'art. 8, comma 1, lettera a) della legge 7 agosto 2015, n. 124 e l'equiparazione nell'articolazione delle qualifiche, nella progressione di carriera e nel trattamento giuridico ed economico, del personale direttivo del Corpo di Polizia Penitenziaria ai corrispondenti ruoli direttivi della Polizia di Stato di cui al decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 ai sensi dell'art. 1, comma 973, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

L'intervento del legislatore delegato mira ad omogeneizzare e riallineare le carriere e il trattamento economico del personale direttivo del Corpo di Polizia Penitenziaria con la Polizia di Stato, avendo in ogni caso riguardo sia alle differenze inerenti all'articolazione delle qualifiche sia alle disposizioni concernenti la promozione alle qualifiche superiori.

Lo schema modifica i seguenti decreti legislativi: d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443, recante “*Ordinamento del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395*”, d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 449, recante



“Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395”, d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146, recente “Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché' istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di Polizia Penitenziaria, a norma dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266”, d.lgs. 9 settembre 2010, n. 162, rubricato “Istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di Polizia Penitenziaria, a norma dell'articolo 18 della legge 30 giugno 2009, n. 85”, e del D.P.R. 18 settembre 2006, n. 276, recante “Regolamento concernente disposizioni relative alla banda musicale del Corpo di Polizia Penitenziaria”

Gli obiettivi perseguiti dallo schema di decreto legislativo in esame sono così sintetizzabili:

miglioramento della funzionalità complessiva del Corpo di Polizia Penitenziaria mediante il potenziamento e ampliamento delle funzioni. Al riguardo, va evidenziata la generale introduzione della funzione di coordinatore che, pur lasciando invariata la relativa qualifica dell'appartenente al Corpo di Polizia Penitenziaria, conferisce preminenza gerarchica sui pari qualifica. Tale modalità di ripartizione delle competenze gerarchiche appare funzionale alla valorizzazione delle professionalità interne e, di conseguenza, all'aumento dell'indice di efficienza organizzativa. All'ampliamento delle funzioni e delle responsabilità degli appartenenti al ruolo degli agenti e degli assistenti, dei sovrintendenti consegue l'introduzione di parametri stipendiali maggiori.

miglioramento dei parametri di idoneità professionale tramite l'elevazione del titolo di studio necessario per accedere alla qualifica iniziale del ruolo di base (diploma di scuola secondaria di secondo grado) e previsione del possesso di titoli di studio universitari per la partecipazione al concorso ovvero per l'immissione in servizio,



dopo il corso di formazione iniziale, nelle carriere degli ispettori e dei funzionari ufficiali;

rimodulazione delle opportunità di progressione di carriera, valorizzando il merito e la professionalità acquisiti, tramite procedure concorsuali sia meramente interne sia aperte agli esterni con quote di riserva per gli appartenenti al Corpo. Come si esporrà nel prosieguo tale modalità di progressione di carriera appare costituzionalmente compatibile per tutte le altre qualifiche ad eccezione di quella di vice sovrintendente.

In relazione alla riforma del Corpo di polizia penitenziaria deve evidenziarsi come la delega legislativa al Governo contenuta dall'art. 8, della legge 7 agosto 2015, n. 124 appare alquanto articolata e di non immediata intelligibilità, poiché formulata nell'ambito di un più ampio progetto di riforma complessivamente delineato al comma 1 del suddetto articolo, secondo cui: *“Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

a) con riferimento all'amministrazione centrale e a quella periferica: riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali, fatte salve le esigenze connesse ad eventuali processi di reinternalizzazione di servizi, e correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese; preferenza in ogni caso, salva la dimostrata impossibilità, per la gestione unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni e previa l'eventuale collocazione delle sedi in edifici comuni o contigui; riordino, accorpamento o soppressione degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni, adottare i provvedimenti conseguenti alla ricognizione di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e completare l'attuazione dell'articolo 20 dello



stesso decreto-legge n. 90 del 2014, secondo principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi; razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali; istituzione del numero unico europeo 112 su tutto il territorio nazionale con centrali operative da realizzare in ambito regionale, secondo le modalità definite con i protocolli d'intesa adottati ai sensi dell'articolo 75-bis, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259; riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di Polizia, fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale; conseguenti modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di Polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, in aderenza al nuovo assetto funzionale e organizzativo, anche attraverso:

1) la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di Polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di Polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in



relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di Polizia, nonché i contenuti e i principi di cui all'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili”.

Onde rendere immediatamente individuabile l’oggetto della delega in ordine al capo dello schema di decreto legislativo in esame, deve evidenziarsi come la lett. a) del comma 1 individui gli obbiettivi dell’attività legislativa delegata, ossia la “razionalizzazione e potenziamento dell’efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali” da raggiungersi anche tramite “la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità”.

Non si evincono nello schema di decreto evidenti eccessi di delega, anche se va evidenziato che i principi e i criteri di cui all’art. 76 Cost. non sempre sono dotati di adeguata specificità.

Va altresì osservato che i criteri dettati dall’art. 8, comma 1, lettera a), n. 1, legge 7 agosto 2015, n. 124, già molto dilatati, non possono essere suscettibili di ulteriore ampliamento con la possibilità per il legislatore delegato di intervenire su istituti e competenze non specificatamente indicate nel predetto numero. L’uso della congiunzione “anche” nella frase conclusiva dell’intero periodo contenuto nella lettera a) e di contestuale esordio del periodo contenuto al n. 1 deve considerarsi come avente funzione meramente ampliativa di quanto affermato nel precedente periodo, senza la possibilità di includere implicitamente ambiti di intervento (*ut infra* l’ambito disciplinare) non espressamente richiamati dalla disposizione di legge delega.



In questa sede vanno richiamate, altresì, le considerazioni già fatte sull'opportunità che l'individuazione dei compiti del coordinatore e delle dotazioni organiche non siano rimesse ad una fonte *sub*-regolamentare, ma venga specificamente delineata nel presente decreto o in specifici decreti ministeriali. Per altro verso, con specifico riferimento alla potestà sub-regolamentare conferita al Capo del Dipartimento, deve rilevarsi come l'attribuzione a tale figura apicale della effettiva determinazione delle mansioni assegnabili alla nuova figura del coordinatore, non comportando delle modifiche di qualifica, ma solo una preminenza gerarchica tra pari qualifica, appare coerente con le finalità della legge delega, consentendo un effettivo e immediato adattamento alle esigenze concrete della pubblica amministrazione.

Tanto premesso, in ordine ai singoli articoli, sotto il profilo sostanziale si rileva quanto segue.

2. Rilevi concernenti i singoli articoli

-- Articolo 37

Sotto il profilo sostanziale, deve evidenziarsi che il comma 3, lett. b) ha totalmente riscritto l'art. 16 del d.lgs. n. 443/1992 rubricato "nomina a vice sovrintendente" prevedendo un concorso riservato agli assistenti capo, nel limite del 70 per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, così residuando solo il 30 per cento per gli altri concorrenti appartenenti al ruolo degli agenti e degli assistenti; in tal modo si modificano le vigenti quote del 60 per cento e del 40 per cento.

Si tratta di un accesso interamente riservato a personale interno. Debbono confermarsi, pertanto, le considerazioni già svolte nella parte generale di questo parere, al § 6 della I parte, ribadendo le richieste formulate in quella sede.

Sotto il profilo formale, la Commissione ritiene di formulare i seguenti rilievi:

- comma 1, lett. b) in relazione all'articolo 4, comma 2, d.lgs. 30 ottobre 1992 n. 443 come sostituito: sostituire, per motivi di ordine redazionale, la frase "*inerente*

alle qualifiche possedute. Vigila sulle attività lavorative” con la seguente “inerente alle qualifiche possedute; vigila sulle attività lavorative”.

- comma 4, lett. b) in relazione all’articolo 23, comma 2, d. lgs. 30 ottobre 1992 n. 443 come sostituito: sarebbe opportuno sostituire, per una migliore comprensione del testo, la seguente frase *“attribuite funzioni che richiedono adeguata preparazione professionale e conoscenza dei metodi e della organizzazione del trattamento penitenziario”* con la seguente frase *“attribuite funzioni che richiedono un’adeguata preparazione professionale e la conoscenza dei metodi e della organizzazione del trattamento penitenziario”.*

- comma 4 lett. b) in relazione all’articolo 23, comma 2, d.lgs. 30 ottobre 1992 n. 443 come sostituito: prima della congiunzione coordinativa *“nonché”* contenuta nella frase *“nonché specifiche funzioni nell’ambito dei servizi”* sarebbe opportuno eliminare la virgola per attenersi alla regola di sintassi più accreditata.

- comma 4, lett. b) in relazione all’articolo 23, comma 2, d.lgs. 30 ottobre 1992 n. 443 come sostituito: sostituire, per una migliore leggibilità del testo, la seguente frase: *“nelle predette attività; gli appartenenti al ruolo degli ispettori possono partecipare alle riunioni di gruppo”* con la seguente *“nelle predette attività. Gli appartenenti al ruolo degli ispettori possono partecipare alle riunioni di gruppo”.*

- comma 4, lett. b) in relazione all’articolo 23, comma 3, d.lgs. 30 ottobre 1992 n. 443 come sostituito: Occorre modificare l’inciso *“oltre quanto già specificato”* in *“oltre a quanto già specificato”.*

- comma 4, lett. c) in relazione all’articolo 25, comma 2, d.lgs. 30 ottobre 1992 n. 443 come sostituito: Occorre modificare, per esigenze di regolarità sintattica, la frase *“quali vice ispettori ed abbiano superato gli esami previsti e le prove pratiche, sono nominati”* con la seguente *“quali vice ispettori e abbiano superato gli esami previsti e le prove pratiche sono nominati”.*

- comma 4, lett. c) in relazione all’articolo 25, comma 4, d.lgs. 30 ottobre 1992 n. 443 come sostituito: Occorre modificare, per esigenze di regolarità sintattica, la



frase *“I vice ispettori in prova, al termine del corso, superati gli esami di fine corso, prestano giuramento”* nei seguenti termini *“I vice ispettori in prova, al termine del corso, superati gli esami di fine corso, prestano giuramento”*.

- comma 6, lett. a) in relazione all'articolo 86, comma 1, d.lgs. 30 ottobre 1992 n. 443 come sostituito: la frase *“salvo il personale già appartenente al Corpo di Polizia Penitenziaria”* deve essere ricompresa tra due virgole.

-- Articolo 38

Il presente articolo incide sul d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 449, recante *“Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395”*.

Deve al riguardo evidenziarsi come dal contenuto della legge delega non sia facilmente desumibile la possibilità del Governo di intervenire nella materia delle sanzioni disciplinari, né sul relativo procedimento di irrogazione.

Tuttavia l'articolo, a ben vedere, potrebbe trovare una giustificazione nell'ottica di garantire le esigenze di semplificazione e funzionalità previste dalla legge delega.

Analogo discorso può essere svolto in relazione alla previsione contenuta nell'art. 40 dello schema di decreto legislativo concernente la modifica dell'art. 19 d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146 disciplinante le norme disciplinari per il personale appartenente alla carriera dei funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria.

-- Articolo 39

Relativamente al comma 1, lett. a), nella parte in cui modifica l'articolo 1, comma 1, lett. b), occorre sostituire “de” con “dei”.

Relativamente al comma 1, lett. aa), n. 2, deve evidenziarsi che la disposizione incide sull'articolo 24, comma 2, lett. a) del d.lgs. 9 settembre 2010, n. 162, modificando la qualifica del *“vice direttore tecnico”* in *“direttore tecnico limitatamente alla*



frequenza del corso di formazione”. La definizione non solo appare di non immediata intelligibilità ma deve essere coordinata con la dizione utilizzata nel successivo articolo 27 del medesimo d.lgs. in cui si richiama la qualifica di “direttore tecnico in prova”.

-- Articolo 40

L'articolo innova il d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146, recante “*Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di Polizia Penitenziaria, a norma dell'art. 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266*”.

Con particolare riferimento al Capo II oggi intitolato “*Ruolo direttivo della Polizia Penitenziaria*” il decreto stabilisce la modifica in “*Carriera dei funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria*”. Va evidenziata la necessità di modificare l'articolo 40, comma 1, lett. a) sostituendo “200” con “2000”.

Il predetto articolo 40, modificando l'articolo 5 d.lgs. 146/2000, meglio specifica la carriera dei funzionari articolandola in sette diverse figure e facendo specifico riferimento anche al commissario coordinatore superiore (prima non previsto), al primo dirigente e al dirigente superiore (oggetto di previsione nell'attuale articolo 5, comma 3, che il decreto intende abrogare) con la conseguente previsione delle specifiche funzioni da attribuire attraverso la modifica dell'articolo 6 d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146.

L'articolo 40, comma 1, lett. d) incide anche sulle modalità di accesso alla carriera dei funzionari - attraverso la modifica dell'articolo 7 d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146 - con modalità che appaiono rispondenti ai principi di cui all'art. 97 Cost. così come interpretato dalle sentenze della Corte costituzionale, prima citate in relazione all'articolo 37, avendo previsto un'adeguata ripartizione tra posti assegnabili prevalentemente (70 per cento dei posti disponibili) tramite concorsi aperti agli



esterni (pur con la previsione di una ragionevole quota di posti riservati agli esterni pari al 20 per cento, ai sensi del comma 3) e quote di posti (30 per cento) riservati a personale interno. Sotto il profilo sostanziale le disposizioni appaiono compatibili con la legge delega e coerenti con il complessivo progetto di riordino ordinamentale.

Sotto il profilo formale la Commissione ritiene di formulare i seguenti rilievi:

- comma 1, lett. d) nella parte in cui modifica l'articolo 7, comma 4: si suggerisce, dopo "pubblici uffici" l'inserimento della seguente locuzione "; non sono ammessi altresì coloro".
- comma 1, lett. d) nella parte in cui modifica l'articolo 7, comma 8: ragioni stilistiche e di maggiore comprensione del testo normativo rendono opportuna la sostituzione della locuzione "sono previste" con "sono disciplinate" nonché l'eliminazione della virgola prima di "e le modalità di formazione delle graduatorie".
- comma 1, lett. e): parimenti appare necessario, in ossequio alle regole sintattiche, eliminare la virgola contenuta nella frase "*direttore generale della formazione, sono confermati nel ruolo dei funzionari*" contenuta al comma 5 dell'articolo 9 d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146 così come novellato dall'articolo 40, comma 1, lett. e) dello schema di decreto legislativo.
- comma 1, lett. g) nella parte in cui modifica l'articolo 11, comma 1: si suggerisce, a fini redazionali, di eliminare la virgola dopo "merito assoluto".

-- Articolo 44

In ordine alla disposizione transitoria prevista dal comma 8, lett. a), del predetto articolo per la copertura di tutti i posti di sovrintendenti disponibili dal 31 dicembre 2008 al 31 dicembre 2016, si sottolinea che le modalità di accesso alla qualifica, tramite concorso straordinario per titoli riservati esclusivamente al



personale interno mediante un concorso straordinario per titoli, si pone contrasto con quanto già *ut supra* rappresentato a corredo dell'art. 37.

La deroga al concorso pubblico aperto agli esterni appare, inoltre, particolarmente ampia (mirando a coprire tutti i posti divenuti disponibili nell'arco temporale di otto anni), non rivenendosi specifiche ragioni di eccezionalità di tale forma di reclutamento *extra ordinem* non superabili con un'adeguata programmazione delle procedure concorsuali.

Medesimi rilievi devono essere sollevati per la copertura degli 800 posti di vice sovrintendente di cui all'art. 8, lett. b) e per la copertura dei posti di ispettore di cui al successivo comma 10.

Diversamente, appare compatibile con il dettato costituzionale la previsione di copertura, tramite concorso per soli interni, dei ruoli ad esaurimento di vice commissario penitenziario, commissario penitenziario e commissario capo penitenziario di cui al comma 14 poiché quantitativamente ridotti e miranti esclusivamente a definire ruoli in esaurimento.

Sotto il profilo formale la Commissione ritiene di formulare che, al comma 10, emerge, all'evidenza, l'incoerenza della frase di esordio del comma 10 dell'art. 44 che letteralmente recita "*Fermo restando quanto previsto dal comma 10*", mentre, presumibilmente, la norma ricavabile dalla disposizione è riferibile al comma immediatamente precedente, ossia al comma 9.

3. Osservazioni riepilogative sul Corpo

Il (non semplice) provvedimento in esame deve essere valutato positivamente in quanto non solo aggiorna la disciplina del Corpo alle nuove esigenze, ma allinea altresì le carriere direttive a quelle della Polizia di Stato eliminando così sperequazioni e malesseri.

Anche sotto l'aspetto lessicale, si deve apprezzare il testo che interviene su quattro normative base che riguardano la Polizia Penitenziaria. Considerando la mole delle disposizioni coinvolte, le osservazioni di *drafting* sono relativamente modeste.

Anche a proposito della polizia Penitenziaria, come per gli altri Corpi, si conferma invece qualche perplessità concernente il regime transitorio, per la quale si rinvia al rilievo generale di cui al paragrafo I.



VI. DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

1. Occorre riprendere, in questa sede, le considerazioni generali di cui al paragrafo I (cfr. punto 8, più volte richiamato).

Qui basti sottolineare come le numerose disposizioni comuni tra le Forze Armate di questa parte finale rispondono a finalità ed hanno implicazioni la cui reale ragione non è sempre palesemente evidente, e comunque non emerge dalla relazione.

2. Sulle singole disposizioni può comunque osservarsi quanto segue.

-- Articolo 45

L'articolo 45 prevede una nutrita serie di disposizioni comuni relative alle Forze di Polizia già osservate in precedenza.

Comma 11

In relazione al trattamento economico del personale *dirigente*, in particolare, lo schema di decreto legislativo prevede, tra l'altro, l'istituzione di un apposito fondo per il personale delle Forze di Polizia (dalla qualifica di *vice questore aggiunto* e gradi corrispondenti sino alla qualifica di *vice questore* e gradi corrispondenti) per “fronteggiare specifiche esigenze di carattere operativo ovvero per valorizzare l'attuazione di specifici programmi o raggiungimento di qualificati obiettivi”.



Parallelamente, il progetto di riforma relativo alle sole Forze Armate (AG 395), all'articolo 10, lettera t) prevede la creazione di analogo fondo, introducendo un nuovo articolo 1826-bis c.o.m., a mente del quale: *“Al fine di fronteggiare specifiche esigenze di carattere operativo ovvero di valorizzare l'attuazione di specifici programmi o raggiungimento di qualificati obiettivi per gli ufficiali superiori e gli ufficiali generali è istituito apposito fondo per attribuire misure alternative al compenso per lavoro straordinario nonché per introdurre eventuali modifiche o integrazioni al trattamento economico accessorio legato alla produttività”*.

Le due previsioni normative, sostanzialmente sovrapponibili, si differenziano per il maggiore respiro della previsione valida per le FFAA, che:

si riferisce indistintamente a *tutti i dirigenti* (“ufficiali superiori e generali”), laddove la norma applicabile alle Forze di Polizia è diretta esclusivamente ad una parte di essi, ossia i *Vice Questori Aggiunti/Vice Questori* e gradi equiparati;

prevede, a differenza della seconda, anche la possibilità di modifiche o integrazioni al trattamento economico accessorio.

A titolo di completezza, si ricorda che proprio alla luce della tendenziale unitarietà complementare del Comparto Difesa/Sicurezza, l'articolo 632 c.o.m. (anch'esso oggetto di modifiche per effetto del progetto di riforma AG 396) disciplina la corrispondenza dei gradi militari con le qualifiche degli appartenenti alle Forze di Polizia a ordinamento civile.

Unitarietà che però non esclude la presenza, al suo interno, di ordinamenti e regimi giuridici diversi, dovuti alle differenti nature e funzioni, per quanto complementari, dei soggetti che vi operano (civile e militare, di difesa interna ed esterna dello Stato, etc.).

Ciò detto, uno specifico problema di disarmonia sembra porsi per l'Arma dei Carabinieri, la quale ha, *ex lege*, doppia natura sia di Forza di Polizia (relativamente



alle sue attribuzioni di polizia civile), sia di Forza Armata (relativamente alle competenze militari).

Ai sensi dell'articolo 155 c.o.m., infatti, *“L'Arma dei carabinieri ha collocazione autonoma nell'ambito del Ministero della difesa, con rango di Forza armata ed è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza, con le speciali prerogative conferite dalla normativa vigente”*.

Appare dunque opportuno che le due previsioni, ancorché contenute in distinti provvedimenti (di cui quello delle FFAA non sottoposto al vaglio del Consiglio di Stato), siano armonizzate allo scopo di evitare, in futuro, possibili disallineamenti.

Ciò, perlomeno, per il personale dell'Arma dei Carabinieri che, a differenza delle altre Forze di Polizia, condivide con Esercito, Marina e Aeronautica Militare (cui soprattutto si riferisce il progetto di decreto n. 396) il rango (funzionale ed ordinamentale) di Forza Armata dello Stato, oltre alla comune sottoposizione al *corpus* unitario del *Codice dell'ordinamento militare* (cui per sistematicità andrebbe ricondotta anche la predetta novella, per quanto di competenza dell'Arma).

Il tutto, al fine di rimuovere un'incoerenza passibile di dar vita a cospicuo contenzioso, non ravvisandosi alcuna obiettiva differenziazione funzionale idonea a giustificarlo (del resto, l'emanando art. 1826-*bis* c.o.m. ha come unico parametro di riferimento il grado “dirigenziale” rivestito, la cui disciplina è uniformata, per le quattro le Forze Armate, secondo la corrispondenza di cui all'articolo 628 c.o.m.).

Si ribadisce, comunque, al fine di non alterare l'omogeneità del *Codice dell'Ordinamento Militare* (integrante, a tutti gli effetti, un *corpus* di diritto militare integrale ed a cui del resto si riferiscono, significativamente, gli ulteriori profili di riforma introdotti dal progetto di decreto in esame) e di non cadere, per contro, nell'anomalia che ancor oggi invece caratterizza gli ordinamenti delle Forze di Polizia aventi *status* civile (data da una molteplicità di fonti, di non immediata apprensione, spesso non coordinate tra loro), l'opportunità di riportare la



disciplina valevole per l'Arma dei Carabinieri nel sistema di cui all'articolo 10, lettera t), del progetto di riforma per le FFAA (AG 396) facendo naturalmente salva la parte relative alle funzioni di sicurezza dell'Arma (di cui al punto 2.1 che precede).

- Comma 27

Il comma 27, inserito tra le clausole finanziarie di “salvaguardia”, opera con riferimento al trattamento di fine servizio (TFS) prevedendo che, nel calcolo futuro di quest'ultimo, gli incrementi derivanti dal riordino saranno utili esclusivamente per gli anni successivi all'entrata in vigore del provvedimento.

Tale previsione appare, però, incompatibile con le regole attualmente vigenti in materia previdenziale, che considerano utili per il calcolo del trattamento di fine servizio (TFS) anche gli anni precedenti agli incrementi contrattuali sopravvenuti nel tempo e, soprattutto, appare priva di giustificazione nell'articolato della legge-delega, che non legittima, all'articolo 8, l'adozione di norme di carattere previdenziale (o comunque incidenti in tale contesto).

La norma andrebbe quindi integralmente espunta.

-- Articolo 48

A cagione della straordinaria complessità del decreto, necessariamente la relazione tecnica risulta di difficile comprensibilità, anche perché non sono adeguatamente illustrati i delicati meccanismi di calcolo della copertura finanziaria, con riguardo soprattutto alla disciplina transitoria.

Tuttavia, in assenza di elementi certi circa gli impatti del provvedimento sulla finanza pubblica, appare necessariamente corretto che ci si sia affidati alle stime che, per consolidata tradizione, la Ragioneria Generale dello Stato imposta con prudenza e rigore, imponendo comunque coperture più elevate.

Al riguardo si deve, però, segnalare positivamente che all'articolo 45, comma 26, si introduce una clausola finanziaria di salvaguardia secondo cui: "A decorrere dal 2018, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato effettua un monitoraggio delle spese del personale delle amministrazioni interessate dal presente riordino delle carriere. Qualora dal predetto monitoraggio risulti uno scostamento dell'andamento degli oneri rispetto agli oneri previsti dal presente provvedimento, alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio si provvede, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa delle amministrazioni interessate dal provvedimento, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dalla lettera a) del comma 5 dell'articolo 21, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi compresa la riduzione delle facoltà assunzionali delle amministrazioni interessate.". Pertanto, in caso di superamento delle stime si attiverebbe la citata clausola riducendo, corrispondentemente, gli stanziamenti a favore delle amministrazioni interessate.

Pertanto, la Commissione speciale non ravvisa, per quanto di competenza, perplessità sulla complessiva compatibilità economica dell'intervento.

P.Q.M.

esprime parere favorevole con le considerazioni e le osservazioni che precedono.

IL PRESIDENTE ED ESTENSORE
Luigi Carbone



IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio