

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1737

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore FUDA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 LUGLIO 2007

Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146, in materia di riallineamento dei ruoli del personale direttivo e dirigente del Corpo di polizia penitenziaria

ONOREVOLI SENATORI. - Sento il dovere di porre all'attenzione del Senato della Repubblica la grave discriminazione in atto tra i funzionari del ruolo direttivo ordinario della Polizia penitenziaria e gli omologhi funzionari delle altre Forze di polizia ad ordinamento civile e militare la quale, oltre a coinvolgere la dignità di ogni singolo funzionario, coinvolge anche la dignità del Corpo di polizia penitenziaria e dell'intera Amministrazione penitenziaria.

Per meglio illustrare le ragioni del presente disegno di legge, ritengo opportuno riassumere i momenti salienti che hanno caratterizzato l'istituzione dei ruoli direttivi del Corpo di polizia penitenziaria, nonché il riordinamento dei ruoli direttivi e dirigenziali delle altre Forze di polizia ad ordinamento civile e militare.

La legge 28 luglio 1999, n. 266, recante delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri, per il personale militare del Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il personale del Consiglio superiore della magistratura, all'articolo 12, comma 1, lettera *b*), prevede «l'istituzione di un ruolo direttivo ordinario del Corpo di polizia penitenziaria con carriera analoga a quella del personale di pari qualifica del corrispondente ruolo della Polizia di Stato».

Nel lasso di tempo intercorso tra l'emanazione della sopra richiamata legge di delegazione e l'esercizio del potere delegato da parte del Governo è nuovamente intervenuto il legislatore delegante attraverso la legge 31 marzo 2000, n. 78, recante delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato,

del Corpo della guardia di finanza e della Polizia di Stato, con la quale ha previsto, tra l'altro, il «riordinamento dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, mediante soppressione o istituzione di nuovi ruoli o qualifiche».

Dopo l'emanazione della citata legge n. 78 del 2000 è stata data attuazione alla delega di cui alla legge n. 266 del 1999, attraverso l'emanazione del decreto legislativo 21 maggio 2000, n.146, il quale, tra l'altro, ha istituito i ruoli direttivi del Corpo di polizia penitenziaria, la cui disciplina, a questo riguardo, è analoga a quella precedentemente prevista per l'accesso al ruolo dei funzionari direttivi della Polizia di Stato, normativa questa che poteva ritenersi implicitamente caducata dalla più volte citata legge n. 78 del 2000, tenuto conto che questa aveva già delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per riordinare, tra l'altro, il personale direttivo e dirigenziale della Polizia di Stato.

Invero, il decreto legislativo n. 146 del 2000 prevede che i vincitori del concorso pubblico per l'accesso al ruolo direttivo ordinario della Polizia penitenziaria vengano nominati vice commissari penitenziari in prova e frequentino, presso l'Istituto superiore di studi penitenziari, un corso di formazione teorico-pratico della durata di dodici mesi al termine del quale «i vice commissari penitenziari in prova che hanno superato gli esami finali del corso sono nominati vice commissari penitenziari».

Il decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, riguardante, tra l'altro, l'accesso alla carriera dei funzionari di Polizia, sopprime la qualifica di vice commissario, prevedendo all'articolo 4, comma 1, che i vincitori dei concorsi di cui trattasi, nominati commissari,

«frequentano un corso di formazione iniziale della durata di due anni presso l'Istituto superiore di polizia»; al comma 4 del medesimo articolo è previsto che «i commissari che hanno superato l'esame finale e che, anche in relazione agli esiti del tirocinio operativo, sono stati dichiarati idonei al servizio di polizia, prestano giuramento e sono confermati nel ruolo dei commissari con la qualifica di commissario capo».

In tal modo, il richiamato decreto legislativo n. 146 del 2000, ha dato luogo all'emanazione di una disciplina meno favorevole¹ per il personale appartenente al ruolo direttivo della polizia penitenziaria, discostandosi, in tal modo, dai criteri e dai principi direttivi della legge di delegazione n. 266 del 1999, articolo 12, comma 1, lettera *b*), che prevede per l'appunto «l'istituzione di un ruolo direttivo ordinario del Corpo di polizia penitenziaria con carriera analoga a quella del personale di pari qualifica del corrispondente ruolo della Polizia di Stato», determinando, in tal modo, una violazione indiretta dell'articolo 76 della Costituzione.

Sulla base dell'articolo 1, comma 3, della legge 15 dicembre 1990, n. 395, il Corpo di polizia penitenziaria «fa parte delle Forze di polizia», così come sancito dall'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, relativo alle Forze di polizia.

Il decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 marzo 1992, n. 216, prima, ed il decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, dopo, hanno sancito l'assoluta equiparazione delle carriere relative a tutte le Forze di polizia ad ordinamento militare e civile, le quali vivono nel medesimo comparto della sicurezza.

Alla luce delle richiamate norme, il fatto che il Corpo di polizia penitenziaria non

sia stato ricompreso dalla richiamata legge delega n. 78 del 2000, (in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della guardia di finanza, e della Polizia di Stato), non può che essere attribuito al dato incontrovertibile derivante dalla esistenza della delega, di cui alla legge n. 266 del 1999, la quale alla data 31 marzo del 2000 (data di emanazione della legge n. 78 del 2000), non era stata ancora esercitata.

Tenuto conto che l'esercizio della delega per l'istituzione del ruolo direttivo ordinario della Polizia penitenziaria è avvenuto, attraverso il citato decreto legislativo n. 146 del 2000 quando la delega relativa al riordino del personale direttivo della Polizia di Stato era già stata conferita (con la legge n. 78 del 2000), ancorché non esercitata, induce a ricercare la *ratio legis* - della legge delega n. 266 del 1999 - in modo non atomistico², ma nello spirito di un rinvio dinamico³.

L'inevitabile allineamento delle carriere tra la Polizia penitenziaria e la Polizia di Stato e, ovviamente, delle restanti Forze di polizia, inoltre, si rileva chiaramente, dalla volontà del legislatore attraverso una interpretazione logico-sistematica della più volte citata legge n. 266 del 1999, nei cui lavori preparatori emerge che «partendo dall'articolo 12 che riguarda il mondo militare e le forze di polizia, abbiamo il riordino della polizia penitenziaria ... si tratta dunque di individuare problematiche che interessano la polizia penitenziaria, ma nel momento in cui inseriamo la materia nel testo come quello in esame non possiamo non tenere in considerazione tutte le forze di polizia. Infatti la legge n. 195 del 1995 pone sullo stesso piano tutto il comparto della sicurezza ... quindi, dal momento in cui iniziamo ad analizzare i problemi della polizia penitenziaria,

¹ Cfr. Tribunale amministrativo regionale del Lazio - registro ordinanze 2004 - *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 47 del 1° dicembre 2004.

² *Ibidem*.

³ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 40 del 17 febbraio 1994.

dobbiamo allineare quest'ultima sugli stessi gradi, ruoli ed impegni delle altre forze di polizia. Ben venga allora per la polizia penitenziaria il ruolo direttivo ordinario e l'armonizzazione con la polizia di stato»⁴; «questa è una responsabilità non solo del Governo ma di tutto il Parlamento, perché le forze di polizia ... [sono] di tutto il paese; quando però il Governo chiede al Parlamento una delega, cioè chiede il potere di normare queste categorie, il Parlamento, prima di concederla, deve chiedersi se il Governo abbia pensato a tutte le categorie che nella logica ordinamentale erano e debbono restare equiparate... Vorrei ricordare che al Senato da mesi si sta lavorando ad una riorganizzazione complessiva che mira al riordino ordinamentale delle forze di polizia»⁵.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale della medesima normativa di cui trattasi, ha affermato che «il presupposto interpretativo della equiparazione delle carriere potrebbe essere riferito, in base al dato testuale contenuto nella legge di delega (articolo 12, comma 1, lettera *b*), soltanto agli

appartenenti al ruolo direttivo ordinario del Corpo di polizia penitenziaria»⁶.

Da ultimo si evidenzia che la legge 6 febbraio 2004 n. 36, «Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato», ha introdotto, tra l'altro, la qualifica di «vice questore aggiunto forestale» in luogo della precedente denominazione «commissario superiore».

Ciò posto:

allo stato attuale, sulla base della disciplina di cui al decreto legislativo n. 146 del 2000, i funzionari del ruolo direttivo ordinario del Corpo di polizia penitenziaria, al termine del corso di formazione, si trovano a ricoprire la qualifica di vice commissario, benché i funzionari dell'omologo ruolo direttivo ordinario della Polizia di Stato e del Corpo forestale dello Stato, al termine del corso di formazione, conseguano la qualifica di commissario capo, pur essendo previsto, per tutti i concorsi, il medesimo titolo di studio ed i medesimi requisiti soggettivi.

Alla luce delle su esposte considerazioni, oggi si rende inevitabile ed improcrastinabile l'emanazione di una disciplina che restituisca la dovuta dignità al Corpo di polizia penitenziaria ed armonizzi gli ordinamenti di tutte le forze di polizia.

⁴ Cfr. Resoconto stenografico della Camera dei Deputati, seduta n. 479 del 5 febbraio 1999, pag. 14 e 15.

⁵ Ivi, pag. 9.

⁶ Cfr. Corte costituzionale, ordinanza n. 297 del 19 luglio 2005.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Ruolo direttivo ordinario del Corpo
di polizia penitenziaria)*

1. Al decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 5:

1) al comma 1, alla lettera a), le parole: «vice commissario penitenziario» sono sostituite dalle seguenti: «commissario penitenziario, limitatamente alla frequenza del corso di formazione»;

2) al comma 1, alla lettera b), le parole: «commissario penitenziario» sono sostituite dalle seguenti: «commissario capo penitenziario»;

3) al comma 1, alla lettera c), le parole: «commissario capo penitenziario» sono sostituite dalle seguenti: «vice questore aggiunto penitenziario»;

4) al comma 1, la lettera d) è abrogata;

5) il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. La dotazione organica del ruolo di cui al comma 1 è fissata nella tabella D allegata al presente decreto. L'adeguamento dei posti in organico di livello superiore deve essere compensato con una corrispondente riduzione del numero dei posti di livello inferiore, da attuare con regolamento del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.»;

6) al comma 3, le parole: «e dirigente superiore» sono sostituite dalle seguenti: «, dirigente superiore e dirigente generale»;

b) all'articolo 6:

1) al comma 3, le parole: «vice commissari penitenziari e commissari» sono sostituite dalle seguenti: «commissari capo»;

2) al comma 3, le parole: «di livello non dirigenziale» sono sostituite dalle seguenti: «, i servizi, le scuole di formazione del Corpo nonché le funzioni di comandante di base navale»;

3) il comma 4 è abrogato;

4) al comma 5, le parole: «commissario coordinatore penitenziario» sono sostituite dalle seguenti: «vice questore aggiunto penitenziario»;

c) all'articolo 9:

1) le parole: «vice commissari penitenziari in prova», ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: «commissari penitenziari»;

2) al comma 2, le parole: «dodici mesi» sono sostituite dalle seguenti: «due anni»;

3) al comma 2, dopo le parole: «durante il», sono inserite le seguenti: «primo anno del»;

4) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Il secondo anno di corso è comprensivo di un tirocinio operativo presso strutture del Corpo»;

5) al comma 4, le parole: «nominati vice commissari» sono sostituite dalle seguenti: «nominati commissari» e la parola: «ammessi» è sostituita dalla seguente: «confermati»;

d) l'articolo 11 è abrogato;

e) l'articolo 12 è abrogato;

f) all'articolo 13:

1) alla rubrica le parole: «commissario coordinatore penitenziario», sono sostituite dalle seguenti: «vice questore aggiunto penitenziario»;

2) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. La promozione alla qualifica di vice questore aggiunto penitenziario del ruolo di-

rettivo ordinario del Corpo di polizia penitenziaria si consegue, a ruolo aperto, mediante scrutinio per merito comparativo al quale è ammesso il personale del ruolo direttivo ordinario con la qualifica di commissario capo penitenziario che abbia compiuto cinque anni e sei mesi di effettivo servizio nella qualifica.»;

g) all'articolo 15:

1) al comma 1 all'alinea le parole: «vice commissario penitenziario», sono soppresse;

2) al comma 2, le parole: «commissario coordinatore» sono sostituite dalle seguenti: «vice questore aggiunto».

2. Al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, agli articoli 46-bis, 47-bis e 48-bis, le parole: «vice commissario penitenziario», ovunque ricorrano, sono soppresse, e le parole: «commissario coordinatore», ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: «vice questore aggiunto».

Art. 2.

(Ruolo direttivo speciale del Corpo di Polizia Penitenziaria)

1. Al decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 20:

1) al comma 1, all'alinea, le parole: «per livello ed ordine gerarchico a quelle analoghe del ruolo direttivo ordinario» sono sostituite dalle seguenti: «a quelle previste per il ruolo direttivo speciale della Polizia di Stato»;

2) al comma 1, alla lettera a), dopo la parola: «penitenziario» sono aggiunte le seguenti: «del ruolo direttivo speciale, limitatamente alla frequenza del corso di formazione»;

3) al comma 1, alle lettere *b*) e *c*), dopo la parola: «penitenziario» sono inserite le seguenti: «del ruolo direttivo speciale»;

4) al comma 1, alla lettera *d*), le parole: «commissario coordinatore penitenziario» sono sostituite dalle seguenti: «vice questore aggiunto penitenziario del ruolo direttivo speciale»;

5) al comma 2, in fine, è aggiunto il seguente periodo: «L'adeguamento dei posti in organico di livello superiore deve essere compensato con una corrispondente riduzione del numero dei posti di livello inferiore, da attuare con regolamento del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.»;

b) all'articolo 22:

1) al comma 2, le parole: «in prova» sono soppresse; la parola: «dodici» è sostituita dalla seguente: «diciotto» e dopo il primo periodo è inserito il seguente: «I vice commissari penitenziari che hanno superato l'esame di fine corso sono confermati nel ruolo direttivo speciale del Corpo di polizia penitenziaria con la qualifica di commissario penitenziario»;

c) l'articolo 24 è abrogato;

d) all'articolo 26:

1) al comma 1, le parole: «commissario coordinatore» sono sostituite dalle seguenti: «vice questore aggiunto» e le parole: «sette anni», sono sostituite dalle seguenti: «cinque anni e sei mesi»;

2) alla rubrica, le parole: «commissario coordinatore» sono sostituite dalle seguenti: «vice questore aggiunto».

Art. 3.

(Inquadramento del personale dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria)

1. Il personale dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge è inquadrato - con anzianità decorrente dalla data di ultimazione dei rispettivi corsi di formazione - anche in soprannumero, nelle sottoelencate qualifiche:

a) nella qualifica di commissario capo penitenziario del ruolo direttivo ordinario, i funzionari del ruolo direttivo ordinario con qualifica di vice commissario penitenziario e commissario penitenziario;

b) nella qualifica di commissario penitenziario del ruolo direttivo speciale, i funzionari del ruolo direttivo speciale con qualifica di vice commissario penitenziario e commissario penitenziario.

