

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4082

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice FUMAGALLI CARULLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 GIUGNO 1999

—————

Istituzione della carriera dei funzionari della pubblica sicurezza
della Polizia di Stato e riforma dell’accesso ai ruoli direttivi

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La necessità di una risposta sempre più efficace e moderna al crimine comune ed organizzato deve indurre il legislatore a compiere scelte che assicurino la massima qualificazione degli appartenenti alle Forze di polizia e, in particolare, di coloro che sono chiamati ad assolvere funzioni di direzione del personale e di scelta nell'allocazione delle risorse.

Particolare attenzione, perciò, dovrebbe essere dedicata ai funzionari della Polizia di Stato cui sono demandate, in via esclusiva, anche le responsabilità di direzione dei più delicati servizi di ordine pubblico.

In questi anni, a causa di un certo disordine legislativo, del susseguirsi di norme che hanno profondamente modificato lo stato giuridico della generalità degli appartenenti al pubblico impiego, compresi coloro che prestano servizio nei ruoli esecutivi e di concetto della Polizia di Stato, i funzionari di Polizia hanno finito per subire un'ingiustificata compressione delle loro posizioni giuridiche soggettive. Questa politica ha provocato una notevole demotivazione tra gli appartenenti. È aumentata la tendenza all'esodo dei migliori funzionari dirigenti e direttivi della Polizia di Stato verso altre Amministrazioni dello Stato o verso impieghi privati.

Se a ciò si aggiunge che il riordino delle carriere non direttive, operato dal Governo con il decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197, ha provocato un appiattimento delle qualifiche e delle funzioni degli ispettori della Polizia di Stato, ruolo intermedio di concetto, quadruplicandone il numero e mortificando ulteriormente le aspettative di quanti avevano ottenuto tale qualifica sulla base di selettivi concorsi pubblici riservati a candidati in possesso del titolo di studio della scuola media superiore, sarà chiaro

che è giunto il momento di un'inversione di rotta. La Polizia di Stato italiana deve ritrovare un suo equilibrio.

Si deve puntare alla qualificazione di funzionari e ispettori secondo un modello coerente e compatibile con gli indirizzi dettati per altre qualificate carriere dello Stato, come quelle dei prefetti, dei diplomatici, dei medici e dei docenti universitari.

Su queste premesse si basa la presente proposta, che è stata elaborata dal Consiglio nazionale dell'Associazione nazionale funzionari di Polizia.

La complessità e il tecnicismo che devono ispirare la normativa relativa alle carriere della dirigenza della Polizia di Stato e dei rinnovati ruoli dei direttivi suggeriscono il ricorso allo strumento della delega che, tuttavia, in ossequio al dettato della Costituzione, deve contenere le direttive ed i principi, ai quali il Governo deve attenersi.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, al fine di assicurare l'invarianza della spesa, si provvederà anche mediante corrispondente variazione delle dotazioni organiche complessive.

È sorta l'esigenza di rinnovare le procedure di selezione per l'accesso alle qualifiche superiori del personale più meritevole e adeguatamente qualificato, seguendo i principi costituzionali in materia di pubblico impiego che la Corte costituzionale, peraltro, ha recentemente ribadito nella sentenza n. 1 del 4 gennaio 1999.

È necessario rafforzare la specificità e l'unitarietà della categoria dei funzionari di Polizia, valori particolarmente sentiti sia in ragione delle particolari funzioni svolte che dei comuni compiti di direzione della Polizia di Stato. Ciò, naturalmente, senza perdere di vista le legittime aspirazioni di crescita degli appartenenti ai ruoli degli ispet-

tori e senza introdurre, nel contempo, innovazioni che già hanno dimostrato di non funzionare.

Disposizioni non coerenti con tali principi comporterebbero il rischio di «indebolire» o, addirittura, di cancellare la specificità ed unitarietà del ruolo dei funzionari, con grave danno dell'Amministrazione nel suo complesso.

È necessaria, dunque, l'istituzione di una nuova area negoziale, comune a tutti gli attuali funzionari della Polizia di Stato, riconoscendo la loro specificità di titolari della funzione di pubblica sicurezza, secondo un modello analogo a quello che lo stesso Parlamento ha ritenuto valido per altre categorie di funzionari del Ministero dell'interno. In questo ruolo, che si articolerebbe in quattro qualifiche dirigenziali e in due pre-dirigenziali, si dovrebbero inquadrare, secondo criteri che rispettino i meriti e le anzianità, gli attuali dirigenti e direttivi. Si riconoscerebbe, finalmente, la dirigenza generale anche agli appartenenti ai ruoli tecnici, che attualmente non possono progredire oltre la qualifica di dirigente superiore.

Di fondamentale importanza è, poi, il riconoscimento dell'esistenza di un'autonoma area negoziale per gli appartenenti al ruolo dei funzionari di pubblica sicurezza della Polizia di Stato: in questi anni, infatti, le dinamiche delle retribuzioni dei dirigenti e dei direttivi della Polizia di Stato costituiscono la testimonianza inconfutabile che i meccanismi approntati dalle vigenti normative non hanno funzionato a dovere. Si darebbe, in tal modo, una risposta alle esigenze degli appartenenti a una categoria, quella dei funzionari, cui l'Amministrazione attribuisce, anche formalmente, il gravoso ruolo di «datori di lavoro».

Di pari rilievo, soprattutto ai fini di rafforzare il senso di appartenenza al ruolo e di spingere i migliori a scegliere la carriera di funzionari della Polizia di Stato, è la previsione di nuove e ancora più selettive modalità per l'accesso. Rispetto alla normativa attualmente vigente, infatti, si introduce una preselezione, una terza prova scritta e altri

momenti di specifica valutazione del candidato. Nella consapevolezza del crescente ruolo che dovranno avere le indagini patrimoniali nel contrastare il crimine organizzato, è stato ampliato il numero dei titoli di laurea che consentono l'accesso al concorso a quelli dell'area delle scienze economiche.

L'esperienza ha, tuttavia, insegnato che una mera preparazione accademica generale non è sufficiente per formare un buon funzionario di Polizia e, da sola, non contribuisce ad infondere ai vincitori di concorso quello spirito di appartenenza che è il necessario collante di ogni corpo militarmente organizzato. Si è pensato, per tale motivo, di prevedere un periodo di due anni durante il quale i neovincitori di concorso frequentano un corso universitario di specializzazione, residenziale e valutativo, che si inquadra sull'insegnamento di materie d'esame concernenti la sicurezza pubblica, la prevenzione e la repressione dei reati, e su un essenziale tirocinio.

Attraverso una progressione che, incentivando la mobilità sul territorio, fin dall'inizio della carriera, esalti la maturazione culturale, il merito, il più autentico spirito di corpo e l'assunzione di responsabilità, il funzionario deve consolidare il suo ruolo di referente qualificato, per i cittadini, in materia di sicurezza e quello di moderno dirigente pubblico. Solo attraverso un variegato e meritocratico «percorso di carriera» - che offra adeguati e rigorosi momenti di formazione e aggiornamento e che porti il funzionario a ricoprire posti di crescente responsabilità, tanto al centro che alla periferia - si ritiene che sia possibile procedere all'individuazione ed alla promozione dei migliori. Per l'accesso alle qualifiche dirigenziali, tuttavia, accanto alle tradizionali promozioni per merito comparativo si è ritenuto utile anche reintrodurre il concorso per titoli ed esami.

È indispensabile, inoltre, evitare che siano inutilmente mortificati quei patrimoni di conoscenza accumulati, nel corso della carriera, dai funzionari di pubblica sicurezza

della Polizia di Stato che, pur non avendo demeritato, vedano venire meno la possibilità di un'ulteriore progressione nella scala gerarchica. È, quindi, auspicabile prevedere il transito di tali funzionari verso altre Amministrazioni pubbliche, con il vantaggio di trasfondere, in tal modo, competenze specifiche in enti che ne abbisognano e di rafforzare il già solido legame tra Polizia e società civile. Tale mobilità esterna, inoltre, si è rivelata, in occasione di passate esperienze (ovvero successivamente all'entrata in vigore della legge 1° aprile 1981, n. 121) di radicale riassetto dei ruoli, strumento efficace ed indispensabile per tutelare le aspettative e le aspirazioni di quanti, per i motivi più vari, si sono ritenuti lesi dalle innovazioni legislative. È questo il motivo per il quale, per il periodo di un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi si facilita la mobilità esterna per tutti gli attuali appartenenti ai ruoli direttivi e dirigenziali della Polizia di Stato.

Si potrebbe, in tal modo, anche agevolare il «ricambio al vertice», secondando un metabolismo virtuoso ed indispensabile, per

evitare un insostenibile innalzamento dell'età media della dirigenza e quella stasi delle carriere che, oggi, rappresentano una delle più pericolose fonti di demotivazione fra direttivi e dirigenti.

Per dare funzionalità al sistema, sembra necessaria una specifica valvola di sfogo, speculare, negli effetti, a un istituto vigente nelle Forze di polizia ad ordinamento militare, destinata ad assicurare, accanto alle vacanze che si verificano nei ruoli per il raggiunto limite di età, anche delle ulteriori vacanze strutturali.

Con la soluzione che si propone, inoltre, non sarebbero soppressi gli attuali ruoli dei direttivi della Polizia di Stato che, in virtù del disposto di cui alla lettera *t*) del comma 1 della presente proposta, potrebbero essere alimentati anche secondo nuove procedure. Si vuole, in questa sede, tenere in debito conto le giuste aspirazioni di crescita professionale dei più qualificati appartenenti agli altri ruoli della Polizia di Stato ed, in particolare, degli ispettori della Polizia di Stato diplomati, penalizzati dal riordino del 1995.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di assicurare organicità e funzionalità alla disciplina del rapporto di impiego degli appartenenti ai ruoli dei dirigenti e dei direttivi della Polizia di Stato, il Governo è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi che, nel rispetto delle peculiarità proprie dei ruoli tecnico-scientifici e professionali, disciplinino unitariamente l'ordinamento delle qualifiche, la progressione di carriera e il trattamento economico degli attuali appartenenti ai ruoli medesimi. Per assolvere a tale finalità sarà istituita una specifica area negoziale unitaria dei funzionari della pubblica sicurezza della Polizia di Stato, tenendo conto che le risorse annualmente destinate dal bilancio dello Stato e dalla legge finanziaria ai miglioramenti retributivi sono determinate nell'ambito delle stesse compatibilità economiche e degli stessi vincoli stabiliti per il personale contrattualizzato, e, comunque, in misura non inferiore a quelli fissati per la carriera prefettizia, e attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione del ruolo dei funzionari di pubblica sicurezza della Polizia di Stato, suddiviso in due qualifiche predirigenziali e quattro qualifiche dirigenziali, nel quale sono inquadrati coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, appartengono ai ruoli dei commissari e dei dirigenti della Polizia di Stato, fino alla qualifica apicale di dirigente generale, facendo salvi i diritti acquisiti, per anzianità e per meriti, dagli attuali appartenenti alle qualifiche di commissario, vice questore aggiunto e primo dirigente, anche in relazione alla promozione alle qualifiche superiori. Analogamente si provvede per gli appartenenti ai

corrispondenti ruoli tecnici e professionali, istituendo altresì una terza qualifica dirigenziale; previsione che, nel regime transitorio, rispettando l'ordine delle qualifiche e l'anzianità maturata, si provveda al reinquadramento di coloro che, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, appartengono ai ruoli dirigenziali e direttivi;

b) previsione, nel ruolo dei funzionari di pubblica sicurezza della Polizia di Stato, limitatamente agli appartenenti ai ruoli operativi, della qualifica apicale di dirigente generale di livello B, con consistenza organica adeguata alle funzioni da assolvere e all'armonico sviluppo delle carriere e con conseguente rideterminazione del livello dirigenziale del prefetto avente funzioni di capo della Polizia - direttore generale della pubblica sicurezza, al fine di assicurare la sovraordinazione gerarchica di cui all'articolo 65 della legge 1° aprile 1981, n. 121, ed il mantenimento della posizione funzionale connessa all'esercizio delle sue attribuzioni;

c) previsione di un procedimento negoziale tra una delegazione di parte pubblica, presieduta dal Ministro per la funzione pubblica, e una delegazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale appartenente alla carriera dei funzionari della pubblica sicurezza della Polizia di Stato, con cadenza quadriennale per gli aspetti giuridici e biennale per quelli economici del rapporto di impiego del personale della carriera stessa, i cui contenuti sono recepiti con decreto del Presidente della Repubblica. La procedura negoziale debba essere avviata dal Ministro per la funzione pubblica almeno quattro mesi prima del termine del quadriennio e, nel caso in cui entro novanta giorni dall'inizio delle trattative, l'accordo non sia definito, il Governo è tenuto a riferire al Senato ed alla Camera dei deputati. Formano oggetto del procedimento negoziale il trattamento economico fondamentale e accessorio, l'orario di lavoro, il congedo ordinario e straordinario, la reperibilità, la determinazione dei criteri per i trasferimenti,

per l'affidamento degli incarichi, per le valutazioni e la disciplina dei funzionari, l'aspettativa per motivi di salute e di famiglia, i permessi brevi per esigenze personali, le aspettative, i permessi sindacali e ogni altra materia per la quale è ammesso il negoziato per la formazione del contratto degli appartenenti agli altri ruoli della Polizia di Stato. L'accordo, tenuto conto della quota di accantonamenti già stanziati dalla legge finanziaria per il rinnovo del contratto degli appartenenti alla Polizia di Stato con qualifica direttiva e per la corresponsione degli incrementi stipendiali ai dirigenti, non potrà comportare nel periodo di riferimento, direttamente o indirettamente, impegni di spesa eccedenti rispetto a quanto previsto nella legge finanziaria, nei provvedimenti ad essa collegati, nonché nel bilancio dello Stato. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 5, terzo comma, e all'articolo 43, terzo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni, e la necessità di provvedere, prima della negoziazione del primo contratto, alla perequazione delle retribuzioni dei funzionari che ricoprono qualifiche dirigenziali;

d) rafforzamento della specificità e dell'unitarietà della categoria dei funzionari della pubblica sicurezza della Polizia di Stato, attraverso la previsione del concorso pubblico riservato a possessori di diploma di laurea, conseguito a seguito di corso di durata almeno quadriennale, come unica modalità di accesso alla qualifica iniziale dei rispettivi ruoli operativi, tecnici e professionali; previsione, inoltre, di procedure concorsuali basate su di una preselezione culturale e per titoli di studio, su almeno tre prove scritte, esami orali, selezioni fisiche, psichiche e attitudinali, con possibilità, per l'accesso alla qualifica iniziale dei ruoli operativi, di ampliamento degli attuali titoli di laurea all'area delle scienze economiche; esclusione di ogni possibilità di immissione diretta senza concorso nel ruolo ovvero mediante concorsi interni riservati o per personale sprovvisto della laurea, con abrogazione di ogni norma incompatibile; previsione

di concorsi pubblici con i limiti d'età di cui al decreto ministeriale 6 aprile 1999, n. 115, e la riserva del 20 per cento dei posti per il personale interno;

e) istituzione, per una durata non inferiore ai primi due anni di servizio, di un nuovo corso universitario di specializzazione in sicurezza pubblica, prevenzione e repressione del crimine, tenuto da docenti universitari ed esperti e organizzato dall'Istituto superiore di Polizia - che, allo scopo, si avvale delle università pubbliche, della scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia o di altre scuole di formazione dell'Amministrazione statale - e integrato da periodi di applicazione presso gli uffici della Polizia di Stato, al quale far partecipare i vincitori dei concorsi di cui alla lettera *d)*; previsione, anche nel corso della carriera, di mirati periodi di studio o di applicazione sia nell'ambito della Polizia di Stato che presso Amministrazioni ed istituzioni dei Paesi dell'Unione europea, delle organizzazioni internazionali e di altri Stati con i quali sono state sottoscritte intese e convenzioni in materia di cooperazione delle Forze di Polizia;

f) previsione di avanzamento di carriera, secondo criteri obiettivi di selezione per merito e valutazione collegiale, dopo periodi predeterminati di effettivo servizio nella qualifica iniziale ed in quelle intermedie, e programmate esperienze in posizioni funzionali, differenziate per area d'impiego, a livello di Amministrazione centrale e periferica del Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza o di altri organismi di Polizia o di informazione, nonché previo superamento di obbligatori, periodici moduli valutativi per l'aggiornamento e la formazione, di cui almeno uno della durata di un anno, escludendo riserve di quote e limitando la mobilità esterna dei funzionari partecipanti ai cicli formativi;

g) previsione che l'accesso alla prima qualifica dirigenziale dei funzionari di pubblica sicurezza della Polizia di Stato possa avvenire, per un'aliquota predeterminata e comunque non inferiore al 20 per cento

delle vacanze, mediante concorso per titoli ed esami riservato al personale appartenente alle qualifiche predirigenziali dei ruoli operativi, tecnici e professionali, e conseguente determinazione delle relative disposizioni di raccordo;

h) individuazione, nell'organizzazione degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e della Polizia di Stato, degli incarichi di direzione e delle relative funzioni da attribuire ai funzionari della pubblica sicurezza della Polizia di Stato, in ragione delle qualifiche e delle specifiche competenze in materia; previsione che le funzioni di dirigente generale di livello B siano individuate negli uffici dell'Amministrazione centrale della pubblica sicurezza e dei servizi per le informazioni e la sicurezza di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801;

i) revisione dei criteri per l'attribuzione dei compiti e delle responsabilità - in relazione alla formazione, alle attitudini individuali, alla peculiarità della qualifica rivestita nel ruolo e alle esigenze di arricchimento della qualificazione professionale - e dei criteri per la mobilità e per la valutazione del funzionario di pubblica sicurezza della Polizia di Stato;

l) definizione di un trattamento economico onnicomprensivo, parametrato alla qualifica apicale e articolato in una componente stipendiale di base, nonché in altre due componenti correlate rispettivamente alle posizioni funzionali ricoperte e agli incarichi di responsabilità esercitati, e ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati. A tal fine sono definiti appositi criteri per la determinazione e la valutazione delle posizioni funzionali e la verifica dei risultati conseguiti dagli appartenenti al ruolo dei funzionari di pubblica sicurezza della Polizia di Stato, nonché per la costituzione di un apposito fondo di finanziamento;

m) previsione di adeguate facilitazioni economiche, fiscali e logistiche, per la mobilità dei funzionari della pubblica sicurezza della Polizia di Stato, qualora non siano as-

segnatari di alloggi da parte dell'Amministrazione, e individuazione dei criteri di assegnazione attraverso la procedura negoziale;

n) previsione della copertura assicurativa del rischio di responsabilità civile e contabile;

o) estensione ai funzionari della pubblica sicurezza della Polizia di Stato, incaricati della provvisoria amministrazione degli enti locali, della difesa in giudizio ai sensi dell'articolo 44 del testo unico approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611;

p) previsione della possibilità, per gli appartenenti ai ruoli di cui alla lettera *a)*, di poter transitare, secondo criteri che tengano conto della posizione in ruolo, dei titoli di servizio e dei limiti di cui alla lettera *f)*, nei corrispondenti ruoli delle altre Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ove si verificano vacanze organiche e vi sia l'assenso dell'Amministrazione ricevente, fatta salva l'anzianità maturata nel ruolo di provenienza, la corrispondenza del livello delle funzioni e la retribuzione percepita, comprensiva di tutte le indennità corrisposte; previsione che, per un periodo non superiore ad un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, il transito in altre Amministrazioni, secondo le indicate modalità, possa essere effettuato, anche in soprannumero riassorbibile, a mera istanza dei funzionari interessati;

q) previsione che i dirigenti della Polizia di Stato possano essere temporaneamente collocati, entro limiti determinati, non superiori al 5 per cento della dotazione organica, e per particolari esigenze di servizio, in posizione di disponibilità, anche per incarichi particolari o a tempo determinato assicurando comunque la possibilità, per l'Amministrazione, di provvedere al conferimento degli incarichi dirigenziali per i posti di funzione non coperti, ferma restando la spesa, anche mediante riduzione delle dotazioni organiche complessive;

r) adeguamento delle disposizioni concernenti l'età pensionabile e il trattamento pensionistico in vigore per il personale della Polizia di Stato, tenendo conto delle disposizioni vigenti per il personale dei corrispondenti ruoli delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare, ferma restando la spesa, anche mediante riduzione delle dotazioni organiche complessive;

s) abrogazione dell'articolo 51 della legge 10 ottobre 1986, n. 668, ed esplicita indicazione delle altre norme legislative abrogate;

t) previsione di disposizioni transitorie e di quelle necessarie per la ridefinizione della consistenza organica dei ruoli dei direttivi della Polizia di Stato e per l'integrazione delle modalità di accesso per la progressione interna, facendo salvi i diritti acquisiti dai dipendenti per anzianità e per meriti.

2. All'articolo 43 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni, i commi ventiduesimo e ventitreesimo sono sostituiti dal seguente:

«Agli appartenenti alla carriera dei funzionari di pubblica sicurezza della Polizia di Stato, che abbiano prestato servizio senza demerito per almeno quindici anni, è attribuito il trattamento economico spettante alla prima qualifica dirigenziale. Ai funzionari, che abbiano prestato servizio senza demerito per venticinque anni, è attribuito il trattamento economico spettante alla seconda qualifica dirigenziale».

3. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle organizzazioni sindacali della Polizia di Stato, che esprimono il parere nei successivi venti giorni, e unitamente ai predetti pareri ove pervenuti entro il termine, sono trasmessi alle competenti Commissioni parlamentari che si esprimono entro quaranta giorni dall'assegnazione; trascorso tale termine, i decreti legislativi sono emanati anche in assenza del parere.

