



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GASPARRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 MARZO 2014

Disposizioni in materia di specificità delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

ONOREVOLI SENATORI. - Il personale del comparto sicurezza e difesa, in relazione alla tipicità dei compiti assegnati, opera in una situazione di diritti e doveri assolutamente singolare, sostanzialmente differente rispetto a quella degli altri dipendenti pubblici. La particolarità del rapporto d'impiego attribuita a tale personale risulta sancita da numerosi provvedimenti normativi e regolamentari ed è stata recentemente circostanziata dall'articolo 19 della legge n. 183 del 2010 che ha riconosciuto la specificità al personale del comparto difesa e sicurezza rispetto al comparto del pubblico impiego.

Anche il decreto legislativo n. 165 del 2001, nel definire l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ha ribadito che la particolarità del rapporto d'impiego del personale militare e delle Forze di polizia resta regolamentato da norme speciali (quindi non rientra nella cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego).

La singolarità dello *status*, connotato poi con il particolare rapporto d'impiego, incide sulle condizioni di vita, in quanto richiede al personale del comparto sicurezza e difesa:

- consapevolezza di dover assolvere compiti inerenti lo scopo di difendere la Patria, ossia di concorrere al perseguimento degli obiettivi indicati dal Governo per il mantenimento della pace, della sicurezza interna, dell'ordine pubblico, degli interventi a favore della popolazione e a garanzia delle libere istituzioni;

- costante efficienza fisica e psichica, assolutamente essenziale per l'assolvimento del servizio;

- disponibilità ad operare in condizione di disagio, anche in carenza di adeguato supporto logistico;

- capacità di operare con coraggio e prudenza, nonché di gestire il rischio connotato alla professione di militare o di tutore dell'ordine pubblico;

- consapevolezza di dover mantenere, anche fuori dal servizio, una condotta corretta, decorosa e riservata, adeguata alle responsabilità rivestite.

Questi elementi caratterizzano in modo inequivocabile la condizione a cui soggiace il personale del comparto ed implicano che soltanto la legge possa definire un equilibrato bilanciamento tra interessi di pari rango costituzionale quali:

- consentire ai militari e alle Forze dell'ordine di esercitare i diritti riconosciuti a tutti i cittadini;

- garantire il perseguimento degli obiettivi concernenti la sicurezza della comunità nazionale.

Pertanto, il trattamento di tale categoria di personale deve tener conto della specificità della condizione a cui esso soggiace e deve essere regolamentato da un'apposita disciplina appropriatamente remunerativa e compensativa della naturale gravosità degli impegni connessi all'assolvimento dei doveri professionali, che si riflette inevitabilmente anche sulla famiglia. Da ciò ne consegue che soltanto una condizione degli operatori del comparto, costantemente rapportata alle esigenze d'impiego, stimola la motivazione del personale ad operare con la sensibilità necessaria per una produttività allineata con gli obiettivi istituzionali.

In tal senso, la stessa legge sulla specificità ha sottolineato, in linea di principio, la particolare condizione in cui versa questa particolarissima categoria di lavoratori rispetto al resto del personale del pubblico impiego. Il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate ad ordinamento militare o civile è assoggettato, in ragione del particolare *status*, ad una normativa specifica che quindi implica in primo luogo l'affievolimento di alcuni diritti costituzionali, nonché una serie di doveri e di gravami che configurano uno *status* del tutto originale e non comparabile. Proprio in relazione a tali presupposti normativi è stato previsto il riconoscimento della specificità del personale del comparto sicurezza e difesa, da attuare con appositi provvedimenti e con specifici accantonamenti di bilancio.

L'obiettivo del legislatore era quello di prevedere un corpo normativo peculiare, con regole proprie, finalizzato a normare in modo diverso e più puntuale il personale del comparto sicurezza e difesa. Per contro, nel recente passato si è assistito ad un graduale processo di omologazione di tale personale a quello del pubblico impiego. Ne sono la riprova i provvedimenti adottati nell'ambito della cosiddetta legge «Fornero» e il «blocco retributivo», disposto a partire dal 2011 e tutt'ora in corso. Tali provvedimenti hanno determinato effetti devastanti su tutto il personale del comparto e generano forme di demotivazione, in relazione al perdurare della mancata corresponsione dei riconoscimenti economici, difficilmente componibili rispetto al passato, attesa anche la particolare natura del rapporto di lavoro, caratterizzato da una spinta verticalizzazione dei trattamenti.

Nel concreto, il blocco economico introdotto con il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, non ha tenuto in alcun conto della specificità riconosciuta dall'articolo 19 della legge n. 183 del 2010, in virtù del peculiare servizio prestato dal personale

del comparto sicurezza e difesa. Infatti, la previsione che le promozioni e le progressioni di carriera di tutto il personale, comunque denominate, abbiano effetto solo sul piano giuridico (articolo 9, comma 21, del citato decreto-legge n. 78 del 2010) incide negativamente sulla particolare struttura degli ordinamenti delle Forze di polizia e delle Forze armate. Ad esse, per la particolare natura della retribuzione, fa corrispondere ad ogni passaggio di carriera, la cui tempistica e modalità sono disciplinate dalla legge proprio in relazione della particolare e delicata attività svolta, l'attribuzione di incarichi, funzioni e responsabilità sempre più rilevanti secondo le anzianità di servizio.

In ragione di ciò sarebbe stato opportuno escludere a suo tempo tale personale dal blocco delle retribuzioni, ma oggi si rende ancora più necessario ridare dignità a tutto il suddetto comparto. Una esigenza dettata dalla necessità di preservare la tenuta interna dell'organizzazione gerarchica che rischia di cedere per l'iniqua disparità di trattamento tra pari grado o pari qualifica, che con uguali responsabilità hanno un differente trattamento retributivo. Medesima è la logica per il blocco dei cosiddetti meccanismi automatici di adeguamento economico (articolo 9, comma 21), strettamente connessi all'ordinamento gerarchico in cui l'anzianità di servizio comporta un diverso grado di responsabilità sia nell'azione sia nel servizio prestato.

Per quanto attiene, poi, alle deroghe apportate al blocco si registra che è stata recentemente riconosciuta la possibilità ai professori delle scuole, dipendenti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di sospendere tali effetti a partire dal 2013. Al riguardo, va altresì evidenziato che con la sentenza n. 223 del 2012 la Corte costituzionale ha abrogato il comma 22 dell'articolo 9 del citato decreto-legge n. 78 del 2010, dichiarando incostituzionali le norme sul blocco economico per i magistrati. A ciò si devono aggiungere le palesi sperequa-

zioni conseguenti alla mancata estensione dei contenuti normativi dei provvedimenti di concertazione al personale dirigente, come nel caso dei buoni pasto che restano ancora determinati in 4,65 euro, mentre per il resto del personale sono stati portati da anni a 7 euro.

Appare quindi ineludibile intervenire in materia con un provvedimento legislativo articolato finalizzato a dare concreta attuazione al disposto del citato articolo 19 della legge n. 183 del 2010, in materia di specificità e, nel contempo, intervenire procedendo ad uno sblocco immediato dei trattamenti economici, a partire dal 1° luglio 2014. Ovviamente l'intervento non può essere limitato ai soli aspetti economico-retributivi, ma deve necessariamente riguardare anche gli altri elementi costituenti il rapporto di lavoro.

Nel concreto, con il presente disegno di legge si intende:

1) conferire al Governo, in linea con quanto già fissato dal richiamato articolo 19 della legge n. 183 del 2010, una delega finalizzata a declinare il principio giuridico di «specificità», al fine di valorizzare il rapporto di impiego, definendo nel concreto gli ambiti della «tutela economica, pensionistica e previdenziale»;

2) superare da subito il blocco retributivo, prevedendo anche l'applicazione immediata dei contenuti normativi dei provvedimenti di concertazione al personale dirigente del comparto sicurezza e difesa.

In particolare:

1) il comma 1 dell'articolo 1 prevede nei confronti del personale del comparto sicurezza e difesa lo sblocco completo, a decorrere dal 1° luglio 2014, dei trattamenti economici congelati per effetto dei commi 1 e 21 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

2) il comma 2, dell'articolo 1, prevede l'applicazione, sempre a decorrere dal 1° luglio 2014, al personale dirigente delle disposizioni contenute nei decreti di recepimento dei provvedimenti di concertazione;

3) l'articolo 2 conferisce una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati a:

- dare concreta attuazione a quanto previsto dall'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, in materia di specificità del personale del comparto sicurezza e difesa;

- disciplinare il rapporto di impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco;

- definire un quadro normativo volto ad individuare in modo chiaro ed esaustivo gli istituti anche di carattere economico caratterizzanti lo specifico comparto;

- adeguare il sistema dei parametri stipendiali, di cui al decreto legislativo 30 maggio 2003, n. 193, ai fini della valorizzazione dell'anzianità, in relazione alla qualifica e grado rivestito;

- riconoscere misure previdenziali che consentano di compensare i minori limiti di età rispetto a quelli previsti per il resto dei lavoratori pubblici e privati;

- introdurre misure compensative, anche di carattere previdenziale, nei confronti del personale assunto a decorrere dal 1° gennaio 1996 ovvero di quello che alla predetta data aveva una anzianità contributiva pari o inferiore ai diciotto anni, finalizzate a compensare, almeno in parte, il mancato avvio di forme pensionistiche complementari nel comparto sicurezza e difesa;

- istituire un'autonoma area negoziale per il personale dirigente;

4) l'articolo 3 prevede l'iter procedurale per la formalizzazione dei decreti legislativi;

5) l'articolo 4 contiene la clausola finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Disposizioni in materia di personale)

1. A decorrere dal 1° luglio 2014, in deroga a quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, non trovano applicazione nei confronti del personale del comparto sicurezza e difesa le previsioni di cui ai commi 1 e 21 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

2. A decorrere dal 1° luglio 2014, nei confronti dei dirigenti e del personale destinatario del trattamento economico dirigenziale del comparto sicurezza e difesa, si applicano, quando non incompatibili con lo stato giuridico e qualora più favorevoli rispetto alle norme specifiche, gli effetti dei decreti di recepimento dei provvedimenti di concertazione.

Art. 2.

(Delega al Governo per attuare la specificità delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco)

1. Al fine di dare concreta attuazione a quanto previsto dall'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, in materia di specificità del personale del comparto sicurezza e difesa, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri della difesa, dell'interno, della giustizia, dell'economia e delle finanze e delle

politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, uno o più decreti legislativi per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego, della tutela economica, pensionistica e previdenziale del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, secondo i seguenti ulteriori principi e criteri direttivi di carattere generale:

a) definizione della specificità intesa come peculiarità dei compiti istituzionali, dalla quale discendono norme speciali per disciplinare il rapporto di impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

b) definizione di un quadro normativo volto ad individuare in modo chiaro ed esauritivo gli istituti anche di carattere economico caratterizzanti lo specifico comparto, rispetto al resto del pubblico impiego;

c) adeguamento del sistema dei parametri stipendiali, di cui al decreto legislativo 30 maggio 2003, n. 193, ai fini della valorizzazione dell'anzianità, in relazione alla qualifica e grado rivestito;

d) riconoscimento di misure previdenziali che consentano di compensare i minori limiti di età rispetto a quelli previsti per il resto dei lavoratori pubblici e privati, tenuto anche conto del progressivo ampliamento della base di calcolo del trattamento di quiescenza con il sistema contributivo;

e) definizione di idonei limiti di età ordinamentali che tengano conto di quelli previsti all'atto dell'entrata in vigore dei decreti delegati di cui alla presente legge, delle esigenze funzionali delle singole amministrazioni, dell'esigenza di mantenere una sostanziale equiordinazione fra le varie componenti del comparto, disciplinando l'eventuale applicazione dell'istituto della speranza di vita, di cui all'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge del 30 luglio 2010,

n. 122, in modo compatibile con le peculiarità dei diversi ordinamenti delle componenti del comparto, senza peraltro riflessi sulla funzionalità degli stessi;

f) introduzione di misure compensative, anche di carattere previdenziale, soprattutto nei confronti del personale assunto a decorrere dal 1° gennaio 1996 ovvero di quello che alla predetta data aveva una anzianità contributiva pari o inferiore ai diciotto anni, finalizzate a compensare, almeno in parte, il mancato avvio di forme pensionistiche complementari nel comparto sicurezza e difesa;

g) istituzione per il personale dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate di un' autonoma area negoziale, con la partecipazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del medesimo personale e attraverso rappresentanti con qualifica dirigenziale e di rappresentanze del personale dirigente designate dalle sezioni del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER) delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare, relativa alle disposizioni normative in materia di rapporto di lavoro e di trattamenti accessori, ferma restando la disciplina vigente per quanto attiene ai meccanismi di determinazione dei trattamenti fissi e continuativi.

Art. 3.

(Disposizioni di carattere generale)

1. Gli schemi di decreto legislativo di cui all'articolo 2 sono trasmessi alle organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale e agli organismi di rappresentanza militare del personale rispettivamente interessati, affinché esprimano il proprio parere entro il termine di trenta giorni dalla ricezione dello schema stesso, decorso il quale il parere si intende favorevole. Gli schemi sono, inoltre, trasmessi, almeno quarantacinque giorni prima della scadenza dei termini

di cui al primo periodo, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché le Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario esprimano il proprio parere. Il Governo procede comunque all'adozione dei decreti legislativi qualora tale parere non sia espresso entro trenta giorni dalla richiesta.

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi decreti legislativi, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari complessivamente a euro 300.000.000 per l'anno 2014, 700.000.000 per l'anno 2015 e 900.000.000 per gli anni 2016 e seguenti, si provvede mediante corrispondente riduzione delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte, nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel programma «Analisi e programmazione economico-finanziaria» della missione «Politiche economico-finanziarie e di bilancio» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2014.

Art. 5.

(Entrata in vigore)

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