



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GASPARRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MAGGIO 2018

Delega al Governo in materia di specificità del ruolo e dello stato giuridico del personale 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 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*, connaturato 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 allo 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 connesso 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 fino al 2014. 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) ha inciso 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 occorre ricordare che l'articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 3 del 2014, recante «Disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 41 del 2014, ha disposto la non applicazione per l'anno 2014 del blocco per il personale della scuola. Al riguardo, va altresì evidenziato che con la sentenza n. 223 del

2012 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali le norme sul blocco economico per i magistrati, di cui al comma 22 dell'articolo 9 del citato decreto-legge n. 78 del 2010. A ciò si devono aggiungere le palesi sperequazioni 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 anche alla luce delle risorse stanziare dall'articolo 1, comma 680, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018), al fine di riconoscere la specificità della funzione e del ruolo del personale delle Forze armate, dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel concreto, con il presente disegno di legge si intende 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»;

In particolare:

L'articolo 1 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 al 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;

l'articolo 2 prevede l'iter procedurale per la formalizzazione dei decreti legislativi;

l'articolo 3 contiene la clausola finanziaria;

l'articolo 4 reca l'entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(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 esaustivo 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 valo-

rizzazione dell'anzianità, in relazione alla qualifica e al 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.

Art. 2.

(Disposizioni di carattere generale)

1. Gli schemi di decreto legislativo di cui all'articolo 1 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, tra-

smessi, 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 competenti per materia e per i profili finanziari 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 1, 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. 3.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari complessivamente a euro 150.000.000 per l'anno 2018, 350.000.000 per l'anno 2019 e 450.000.000 per gli anni 2020 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 e gestione del debito e degli interventi finanziari» della missione «Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018.

Art. 4.

(Entrata in vigore)

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

€ 1,00