Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 1

COMMISSIONI RIUNITE
1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)
e
4ª (Difesa)

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

4ª seduta: mercoledì 28 novembre 2018

Presidenza del presidente della 4ª Commissione TESEI

RD 0149
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

(791) ***MININNO ed altri. – Disposizioni in materia di congiungimento famigliare per il personale delle Forze armate, di polizia, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e trasferimento a domanda e d'autorità nelle Forze armate***

(Discussione e rinvio)

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 5, 7 e *passim*
CANDURA *(L-SP-PSd'Az)*, *relatore* 3, 8
* GARAVINI *(PD)* 7
GRASSI *(M5S)*, *relatore* 5
RAUTI *(FdI)* 7
TOFALO, *sottosegretario di Stato per la difesa* 8

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-Leu; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Tofalo.

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

(791) ***MININNO ed altri. – Disposizioni in materia di congiungimento famigliare per il personale delle Forze armate, di polizia, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e trasferimento a domanda e d'autorità nelle Forze armate***

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 791.

Ha facoltà di parlare il relatore per la 4ª Commissione, senatore Candura.

CANDURA, *relatore*. Signor Presidente, il provvedimento all'esame delle Commissioni riunite si propone di istituire migliori tutele per il personale delle Forze armate e di polizia in materia di congiungimento famigliare nonché, per le sole Forze armate, relativamente al trasferimento a domanda e d'autorità.

L'intervento si colloca nell'alveo della cosiddetta «specificità» del comparto difesa-sicurezza, compiutamente definita nell'articolo 19 della legge n. 183 del 2010. Il comma 1 del predetto articolo, infatti, statuisce che: «Ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali [...] nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti».

Tale disposizione si somma, peraltro, a quanto già riconosciuto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001, in base al quale il rapporto d'impiego del personale militare e delle Forze di polizia resta regolamentato da norme speciali di diritto pubblico ed è stato escluso dal regime privatistico, adottato come regola dalle amministrazioni pubbliche.

Secondo quanto si sostiene nella relazione illustrativa del disegno di legge in esame, la normativa vigente non garantirebbe un corretto contemperamento tra le necessità familiari del personale e l'interesse pubblico all'efficienza del servizio.

L'articolo 17 della legge n. 266 del 1999, nel disciplinare l'ipotesi del trasferimento del coniuge convivente impiegato in un'amministrazione

dello Stato allorquando il militare o l'appartenente alle forze dell'ordine sia trasferito d'autorità, esclude, invece, il caso in cui sia quest'ultimo a chiedere il trasferimento per congiungersi alla propria famiglia, configurando uno spettro d'azione incompleto e limitato.

Il disegno di legge si propone di superare tali limiti.

Esso si compone di 4 articoli.

L'articolo 1 interessa le competenze di entrambe le Commissioni, facendo riferimento, oltre al personale militare, anche a quello delle Forze di polizia a ordinamento civile e del Corpo dei vigili del fuoco. Gli articoli 2 e 3 riguardano, invece, solo il personale militare, mentre l'articolo 4 contiene la norma di invarianza finanziaria.

Passo ora ad un'analisi di maggior dettaglio del provvedimento, che sarà poi integrata dal collega Grassi per quanto riguarda specificamente l'articolo 1, di prevalente competenza della Commissione affari costituzionali. Mi soffermerò dunque sulla disamina degli articoli successivi che, in quanto riferiti al personale militare, sono di competenza della Commissione difesa.

L'articolo 2 intende modificare la disciplina del trasferimento a domanda e d'autorità da parte delle amministrazioni militari.

Il codice dell'ordinamento militare (articolo 34, comma 2) stabilisce che rientra nelle competenze degli Stati maggiori di Forza armata e del Comando generale dell'Arma dei carabinieri – tra l'altro – «l'esercizio delle attribuzioni e delle attività relative all'impiego e al governo del proprio personale».

Secondo i proponenti del disegno di legge, tale norma attribuirebbe un'eccessiva discrezionalità in capo alle singole Forze armate nel disciplinare la materia, con conseguenti possibili differenze di trattamento tra il personale appartenente alle diverse amministrazioni militari.

Inoltre, se da un lato appare comprensibile che il trasferimento d'autorità – ossia quello esercitato nell'esclusivo interesse dell'amministrazione militare – non possa essere soggetto ad una disciplina particolarmente stringente, non appare giustificabile l'assenza di previsioni più dettagliate per quanto riguarda la disciplina dei trasferimenti a domanda, richiesti cioè dal personale per proprie esigenze.

Per superare questa situazione, il disegno di legge propone di introdurre nel codice dell'ordinamento militare un nuovo articolo (il 977-*bis)*, relativo al trasferimento a domanda. Tale norma prevedrebbe che, con cadenza semestrale, le amministrazioni militari diramino un avviso contenente l'elenco delle posizioni disponibili, divise per sedi, fino al grado di tenente colonnello, escludendo quelle relative al comando degli enti. Sarebbe rimessa alle singole amministrazioni la possibilità di suddividere tali posizioni per grado, ruolo, categoria, specialità, qualifica, nonché prevedere ulteriori requisiti o limitazioni. A tutti i militari interessati sarebbe riconosciuto il diritto di concorrere per tutte le posizioni rispetto alle quali siano in possesso dei requisiti, in ordine di preferenza. Le amministrazioni avrebbero 90 giorni (dalla pubblicazione dell'avviso delle posizioni disponibili) per comporre e pubblicare le graduatorie.

Il disegno di legge prevede anche di sancire il divieto, per tutti i militari fino al grado di tenente colonnello, di essere trasferiti d'autorità prima che siano trascorsi cinque anni dalla data della prima assegnazione o dell'ultimo trasferimento. Il trasferimento non sarebbe nemmeno possibile prima di cinque anni dal termine dell'aspettativa per elezione a carica politica, con alcune eccezioni (assegnazione del comando di un ente, compimento dei periodi minimi di comando o di attribuzioni specifiche prescritti per l'avanzamento, consenso dell'interessato, incompatibilità ambientale o chiusura della sede ove il militare è assegnato).

Le amministrazioni potrebbero comunque, per esigenze di servizio, procedere a ripianare d'autorità le posizioni vacanti, una volta esperito almeno un tentativo di assegnare quelle posizioni a domanda. In tal modo verrebbe preservata l'autonomia d'impiego dell'amministrazione, che potrebbe colmare la vacanza ricorrendo al trasferimento d'autorità, previo accertamento dell'inesistenza di personale interessato ad essere trasferito volontariamente. Grazie a tale clausola, peraltro, si eviterebbe il rischio, in presenza di personale interessato al trasferimento, di dover imporre a qualcun altro il trasferimento d'autorità con conseguente disagio per sé e per i propri familiari. Infine, verrebbe anche consistentemente ridotta l'erogazione dell'indennità di trasferimento d'autorità.

L'articolo 3 demanda al Ministero della difesa, nel termine di 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, l'adozione con decreto di un regolamento sui trasferimenti a domanda delle Forze armate, al fine di disciplinarne le graduatorie in conformità alle già descritte disposizioni, fissandone altresì i criteri e punteggi in riferimento all'anzianità di servizio, al numero di figli e all'eventuale presenza di gravi patologie all'interno del nucleo famigliare.

Infine, come ho già detto poco fa, l'articolo 4 contiene la norma di invarianza finanziaria.

Come ho già anticipato, sull'articolo 1 del provvedimento interverrà il collega, senatore Grassi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore per la 1ª Commissione, senatore Grassi.

GRASSI, *relatore*. Signor Presidente, mi piace iniziare la mia relazione facendo riferimento ad una sentenza della Corte costituzionale, la n. 183 del 2008, che ci consente di collocare all'interno del sistema il provvedimento che stiamo trattando.

È interessante notare come già la previgente disposizione in tema di ricongiungimento del coniuge del personale in servizio delle Forze armate sia stata sottoposta a valutazione di costituzionalità in ordine al rilievo dell'interesse della pubblica amministrazione, e dello Stato in generale, a disporre dei trasferimenti secondo i propri interessi. Mi preme rilevare che, già all'epoca, la Corte costituzionale ha identificato nell'articolo 29, secondo comma, della Costituzione, un diritto di rango superiore che prevale sull'interesse poc'anzi individuato. Il riferimento è, nello spe-

cifico, al diritto all'unità della famiglia, che si esprime nella garanzia della convivenza del nucleo familiare e costituisce espressione di un diritto fondamentale della persona umana.

Ne deriva, dunque, che il provvedimento che noi stiamo oggi esaminando va a collocarsi all'interno di una cornice costituzionale ben definita e già analizzata dalla Corte costituzionale, che ha risolto la questione di costituzionalità della norma operando un ragionevole bilanciamento degli interessi coinvolti.

Ciò premesso, passo ad analizzare la disposizione contenuta all'articolo 1.

Al comma 1, si stabilisce il diritto, mediante la presentazione di una domanda, di chiedere il congiungimento famigliare tra le persone serventi come personale militare di polizia. Come già sottolineato dal collega Candura, la particolarità del provvedimento sta nel riconoscere questo diritto, non solo nel caso di trasferimento d'autorità, ma anche nel caso di trasferimento su domanda. I soggetti destinatari del provvedimento sono le persone in servizio permanente delle Forze armate, delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, coniugate o unite civilmente con personale in servizio permanente presso la stessa amministrazione ovvero presso un'altra tra le predette amministrazioni. Il congiungimento potrà avvenire entro una distanza di 50 chilometri dal Comune dove presta servizio il più alto in grado dei due soggetti; a parità di grado, si ha riguardo a quello con la maggiore anzianità di grado.

Il comma 2 prescrive in modo sussidiario che, in caso di impossibilità ad attuare il trasferimento nel limite dei 50 chilometri, lo spostamento avvenga razionalmente nella sede più vicina. In particolare, la disposizione impone che tale impossibilità sia dovuta esclusivamente a causa dello specifico profilo d'impiego o ad eventuali incompatibilità del personale da trasferire, o per assenza di sedi. Il comma 3 precisa che l'amministrazione che deve operare il trasferimento, valutate le proprie esigenze di impiego, può disporre il trasferimento in una sede alternativa, acquisito il consenso dell'interessato.

È interessante dunque notare la sequenza di criteri suppletivi che guidano il legislatore, anche all'interno di una logica di maggiore trasparenza dei criteri di scelta nella valutazione delle diverse opzioni.

Il comma 4 estende l'ambito di applicazione dell'articolo anche alla categoria degli ufficiali piloti e navigatori di complemento dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica, di cui all'articolo 676 del codice dell'ordinamento militare.

Il comma 5, infine, attiene agli oneri di spesa, precisando che il diritto al congiungimento familiare, configurato come trasferimento a domanda, non comporta alcun onere a carico delle amministrazioni.

Si sottolinea che la novella legislativa, con l'introduzione di due articoli al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, propone una disciplina – come ho appena accennato – più

trasparente nell'adozione del trasferimento a domanda 3 d'autorità da parte delle amministrazioni militari.

Il comma 2 dell'articolo 34 del codice militare stabilisce che rientra nelle competenze degli Stati maggiori di Forza armata e del Comando generale dell'Arma dei carabinieri l'esercizio delle attribuzioni e delle attività relative all'impiego e al governo del proprio personale. Giacché è assente oggi una specifica normativa sui trasferimenti di applicazione generale, ogni Forza armata ha adottato in autonomia proprie specifiche regole interne e ciò ha determinato evidentemente una disparità di trattamento tra appartenenti alle diverse amministrazioni militari, con conseguente accentuazione del potere discrezionale nella decisione sui trasferimenti da parte delle stesse amministrazioni.

È evidente che sopravviene dunque l'esigenza di un'omogeneità del regolamento. Quindi, se da un lato è comprensibile che il trasferimento d'autorità, cioè quello disposto nell'esclusivo interesse dell'amministrazione militare, non possa essere soggetto ad una disciplina particolarmente stringente, non è ragionevole che i trasferimenti a domanda, cioè quelli richiesti dal personale per proprie esigenze, avvengano in modo arbitrario.

Introdurre dunque regole alle quali l'amministrazione debba attenersi risulta ancora più necessario, se si considera che i provvedimenti di trasferimento dei militari, rientrando nel *genus* degli ordini, sono sottratti alla disciplina generale sul procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241 del 1990, e pertanto non necessitano – questo è un punto di grande rilievo – di particolare motivazione, in quanto l'interesse pubblico al rispetto della disciplina e allo svolgimento del servizio prevale su altri interessi del dipendente subordinato.

Questa precisazione dà ulteriore conforto alla *ratio* della disposizione che ho sottoposto alla vostra attenzione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

GARAVINI *(PD).* Signor Presidente, nel ringraziare i relatori per il lavoro svolto, propongo che venga avviato un ciclo di audizioni informali affinché le Commissioni possano approfondire meglio la materia particolarmente complessa che è oggetto del disegno di legge in esame.

RAUTI *(FdI)*. Signor Presidente, ringrazio anch'io i colleghi per la puntuale relazione, che consente di inquadrare e contestualizzare l'articolata tematica di cui ci stiamo occupando.

Mi associo alla proposta appena avanzata dalla collega Garavini. Senza voler entrare nel merito del provvedimento, considerato che con questo disegno di legge si andrebbe ad intervenire in modo, non dico radicale, ma comunque profondo su quello che è stato fino ad oggi l'architrave di tutto il sistema, credo che sarebbe necessario e doveroso da parte delle Commissioni riunite svolgere alcune audizioni, con particolare riguardo al comparto di riferimento e a tutti gli *stakeholder* interessati alla materia.

CANDURA *(L-SP-PSd'Az)*, *relatore*. Signor Presidente, mi sento di concordare con la proposta formulata dalle colleghe, visto che il provvedimento è complesso e investe amministrazioni molto articolate.

TOFALO, *sottosegretario di Stato per la difesa*. Signor Presidente, il provvedimento in esame è estremamente interessante e positivo, riguardando tra l'altro uno dei temi ai quali come Governo, sin dal primo giorno, abbiamo rivolto particolare attenzione.

Credo quindi che sia doveroso lavorare nella direzione indicata dal disegno di legge, pur nella consapevolezza da parte di tutti – lo sappiamo e in tal senso parlano i dati – che il profilo più critico è rappresentato dalla provenienza del personale del comparto Difesa. Dunque, al di là della questione affrontata nel provvedimento, mi spingerei anche oltre, cercando di fare dei ragionamenti successivi in vista di un intervento strutturale, perché il problema principale è proprio quello cui ho fatto cenno e per risolverlo non può bastare solo l'intervento legislativo di cui stiamo discutendo.

Ripeto, sicuramente si tratta di un provvedimento molto positivo, che va sviluppato, ma c'è un ragionamento ancora più spinto che credo dovremmo fare tutti insieme su una questione che ci portiamo dietro da qualche decennio e che non è facile affrontare. Peraltro, non essendoci una soluzione univoca, invito il Parlamento a lavorare anche su questo aspetto più generale.

PRESIDENTE. Colleghi, tenuto conto di quanto emerso nel dibattito, se non vi sono obiezioni, direi di avviare un ciclo di audizioni informali.

Invito pertanto i Gruppi a far pervenire alla Presidenza eventuali richieste in tal senso.

Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,30.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00