

Prot. n. 2145 - 2019/er

Roma, 19 novembre 2019

Alla I Commissione Affari Costituzionali
Onorevoli Deputati
ROMA

Alla IV Commissione Difesa
Onorevoli Deputati
ROMA

Oggetto: Correttivi da apportare al Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 - *Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.* Schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 26 settembre 2019.

Pregiatissimi Onorevoli,
con la presente nota, questa Segreteria Generale vuole esprimere tutto il proprio disappunto per come il Governo sta definendo la questione attinente ai correttivi da apportare al D.Lgs. 95/2017.

Preliminarmente, occorre evidenziare come si siano accolte con favore alcune esili proposte di modifica fra le quali: la riduzione del tempo di permanenza nella qualifica di assistente capo per l'acquisizione della denominazione di "coordinatore" (da 8 anni a 6 anni), la riduzione del tempo di permanenza nella qualifica di sovrintendente capo per l'acquisizione dalla denominazione di "coordinatore" (da 8 a 6 anni), la riduzione (di 1 anno) del tempo di permanenza nella qualifica di ispettore capo e la riduzione (di 1 anno) del tempo di permanenza nella qualifica di ispettore superiore, l'aumento della dotazione organica del ruolo degli agenti/assistenti di 615 unità e quella del ruolo dei sovrintendenti di 1.300 unità riassorbibili.

Tuttavia, queste scarse modifiche non rispondono, da sole, ai principi ispiratori della legge di delega che di seguito si rammentano. Essi sono:

- *quello della valorizzazione del merito, dell'anzianità di servizio e della professionalità del personale;*
- *quello dell'ampliamento delle opportunità di progressione in carriera;*
- *quello della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici e progressioni in carriera;*
- *quello della valorizzazione dei titoli di studio.*

Il Governo avrebbe quindi dovuto dar vita ad un atto normativo che rendesse strutturale un meccanismo virtuoso volto da un lato a potenziare l'organizzazione e l'efficienza di tutto il sistema del Comparto Sicurezza e dall'altro ad accrescere la motivazione lavorativa del personale incentivandolo con maggiori opportunità di progressione in carriera.



Ad avviso della scrivente, non solo l'originario decreto di revisione ha fallito nel suo intento, ma neppure i correttivi apportati nel Consiglio dei Ministri del 26 settembre *u.s.* sono andati verso l'affermazione di quei tanto decantati principi.

Di seguito, in sintesi, si elencano, per ciascun ruolo, le mancate riforme che, invece, erano necessarie per rendere questa revisione dei ruoli delle forze di polizia effettivamente aderente ai principi fissati in delega.

RUOLO DEGLI AGENTI ASSISTENTI

Preme da subito evidenziare che la tanto agognata unificazione del ruolo agenti/assistenti con quella del ruolo dei sovrintendenti è rimasta solo nelle buoni intenzioni.

Costituire un unico ruolo avrebbe, invece, concesso l'opportunità ai tanti *assistenti capo* (circa 24.000) di poter progredire, dopo un percorso di ben 29 anni (*principio di valorizzazione dell'anzianità di servizio*) fino alla qualifica di *sovrintendente capo* (37 per acquisire la denominazione di coordinatore), peraltro con grande beneficio per l'Amministrazione penitenziaria che avrebbe potuto disporre di un maggior numero di indispensabili "sottufficiali".

RUOLO DEI SOVRINTENDENTI

Corre l'obbligo evidenziare che a coloro i quali parteciparono al corso per vice sovrintendenti bandito in G.U. n.12 del 11.02.2000 è stata illegittimamente riconosciuta una errata decorrenza giuridica (ovvero 31 dicembre 2000). Infatti, il comma 3 dell'articolo 16 del decreto legislativo 443 del 1992 espressamente prevede che "*La nomina a vice sovrintendente è conferita con decreto del Ministro della Giustizia secondo l'ordine della graduatoria risultante dagli esami di fine corso, con decorrenza giuridica dal 1 gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze...*" e dunque agli stessi deve essere riconosciuta la decorrenza giuridica a far data dal 1 gennaio 2000 e non 31 dicembre 2000 come, invece, previsto dal decreto di cui si discute.

Peraltro, il ruolo dei sovrintendenti non ha ottenuto alcuna valorizzazione, poiché, nei fatti i sovrintendenti hanno subito una compressione verso i ruoli esecutivi più che verso quelli di concetto come invece era auspicabile (*principio di valorizzazione dell'anzianità di servizio e del merito*).

RUOLO DEGLI ISPETTORI

Particolarmente deludente è stata la revisione concernente il ruolo degli ispettori.

Con il vigente riordino un vice ispettore dovrà impiegare la bellezza di 30 lunghi anni (2+7+9+8+4) per raggiungere la denominazione di *sostituto commissario coordinatore*. Peraltro, considerato che la promozione alla qualifica di *sostituto commissario* avverrà "a ruolo chiuso", ovvero nel limite dei posti disponibili annualmente, la stragrande maggioranza degli *ispettori* non riuscirà mai a conseguire tale qualifica, tantomeno la denominazione di "coordinatore" ed i relativi benefici economici corrisposti per le più elevate funzioni che ne conseguono.

Con lo schema di decreto appena approvato, invece, la riduzione della permanenza complessiva è di 2 miseri anni (1 anno nella qualifica di ispettore capo e 1 anno nella qualifica di ispettore superiore). In conclusione servirebbero 28 anni per raggiungere l'apice del ruolo. Altro che *principio di anzianità di servizio*.



Si aggiunga, poi, che la durata del corso di formazione per *vice ispettori* è stata fissata in 24 mesi, che il limite massimo di età previsto per poter partecipare al concorso per “esterni” è di 32 anni e che i tempi di conclusione di una procedura concorsuale sono, nella nostra Amministrazione, di circa 10 anni.

Inoltre, con la precedente legge (ante D.Lgs. 95/2017) un *ispettore capo*, senza limiti di permanenza di anni nella qualifica e con il solo requisito del titolo di studio, al 31 dicembre di ogni anno poteva partecipare ad un concorso per accedere alla qualifica di *ispettore superiore* così come era previsto dall'art. 30 *bis* del D.Lgs 443/1992 il quale stabiliva che “ l'accesso alla qualifica di ispettore superiore si consegue: [...] per il restante 50 per cento dei posti, mediante concorso annuale per titoli di servizio ed esame, riservato al personale che, alla data del 31 dicembre di ciascun anno, riveste la qualifica di ispettore capo e sia in possesso del diploma d'istruzione secondaria superiore che consente l'iscrizione ai corsi per il conseguimento del diploma universitario”.

Con il vigente testo normativo, invece, un *ispettore capo*, anche se in possesso di laurea magistrale, è costretto a permanere nella qualifica di *ispettore capo* per almeno nove anni (con l'attuale schema di decreto correttivo del D. Lgs. 95/2017 dovrebbe ridursi ad 8), dilazionando (non, quindi, abbreviando come si vuol far credere), di gran lunga, i termini di progressione in carriera.

Ecco perché, sarebbe quantomeno opportuno, al fine di compensare il forte pregiudizio arrecato al ruolo degli ispettori reintrodurre, parallelamente, il “*concorso annuale per titoli di servizio ed esame*”, da riservare a coloro i quali sono in possesso almeno della laurea di primo livello.

Altro caso da sanare attiene alla situazione di 23 *Ispettori Capo*. Con decreto del 22/11/2005 del Direttore generale del Personale e della Formazione questi 23 ispettori furono esclusi, dopo averlo superato con successo rientrando nei primi 63 posti, dal Concorso Interno per titoli di servizio ed esame per la nomina alla qualifica di *Ispettore Superiore* indetto con P.D.G. 04/12/2003, per mancanza del requisito previsto dall'art. 2, comma 1 lettera a) del bando di concorso.

I candidati (successivamente esclusi) erano stati ammessi con riserva con lettera circolare n. 98365-2004 del 15 marzo 2004, *...esclusivamente per motivi cautelari, considerato il numeroso contenzioso in atto ed in attesa dei chiarimenti per i quali sono stati interessati gli organi competenti...*

Alla luce di quanto previsto dal comma 20 dell'articolo 44 del D.Lgs.95/2017 (che riduce per i precedenti “riordinati” a 5 anni il passaggio dalla qualifica di *ispettore* a *ispettore capo*) gli stessi hanno (e avevano) diritto alla riduzione di 2 anni di permanenza nell'attuale qualifica per l'avanzamento a quella successiva. Questi, dunque, hanno subito un evidente *vulnus* poiché già nel 2005 avrebbero potuto (e dovuto) ottenere la qualifica di *ispettore superiore*. Sarebbe opportuno, allora, inserire uno specifico comma che consenta di ricostruire loro la carriera considerata la evidente perdita di *chance*.

Quanto alla situazione attuale degli ispettori in forza alla Polizia Penitenziaria, considerando che gli ultimi corsi per la formazione ed immissione in ruolo degli ispettori sono stati:



1) il concorso a 271 vice ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria pubblicato sulla G.U.R.I. – 4^a Serie Speciale – n. 22 del 18.03.2003, immessi nei ruoli a far data dal 18 dicembre 2014 (ben 11 anni dopo la pubblicazione del bando), oggi con la qualifica di “ispettori”;

2) il *concorso interno per la nomina a 643 vice ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria* pubblicato sul Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia n. 11 del 15 giugno 2008, immessi nei ruoli il 10 marzo 2019 (quasi 11 anni dopo la pubblicazione del bando)”;

e tenuto conto che l’età media anagrafica degli stessi si aggira intorno ai 50 anni, conti alla mano, con il pensionamento degli attuali “sostituti commissari” e “sostituti commissari coordinatori”, il Corpo, tra 10 anni, non avrà più “sostituti commissari” e “sostituti commissari coordinatori”, e sarà quindi monco delle qualifiche apicali del ruolo “ispettori”.

In ragione di ciò, anche al fine di porre rimedio all’eccessiva durata delle procedure concorsuali dette ed avere nei ruoli della Polizia Penitenziaria “sostituti commissari” e “sostituti commissari coordinatori” è necessario e doveroso, oltre alla riduzione dei tempi di progressione in carriera come sopra, in via del tutto eccezionale e per questo mediante inserimento nelle disposizioni transitorie, inserire all’art. 44 del d.lgs.n. 95/2017, il comma 20-bis) dal seguente tenore: “Per i vincitori del concorso a 271 vice ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria pubblicato sulla G.U.R.I. – 4^a Serie Speciale – n. 22 del 18.03.2003, in servizio alla data di entrata in vigore del presente correttivo, la decorrenza giuridica della nomina è anticipata al 18 giugno 2009. Per i vincitori del concorso interno per la nomina a 643 vice ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria pubblicato sul Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia n. 11 del 15 giugno 2008, la decorrenza giuridica è anticipata al 16 settembre 2012.

Parallelamente dovrebbe valutare la possibilità di riconoscere (con conseguente “ricostruzione della carriera”) una “retrodata decorrenza giuridica” a tutti gli ispettori partecipanti ai precedenti corsi (“interni ed “esterni”) e per i quali non sono state rispettate le tassative prescrizioni del *D.M. 20 novembre 1995, n. 540*.

L’atto governativo appena richiamato, infatti, rubricato *“Regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della legge 7 agosto 1990 n. 241 recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente ai procedimenti di competenza degli organi dell’Amministrazione di Grazia e Giustizia”*, stabilisce che i procedimenti di competenza dell’Amministrazione della Giustizia debbano concludersi entro un termine ragionevole - indicato per ciascuno di detti procedimenti in apposite tabelle allegate al decreto - fissandosi al contempo il momento di decorrenza del termine iniziale e quello di maturazione del termine finale.

In particolare, l’*Allegato n. 5*, in materia di procedure concorsuali relative al Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, prevede che tali procedure, a partire dalla fase di “predisposizione del bando” fino a quella di pubblicazione della “graduatoria di merito”, debbano complessivamente svolgersi entro il termine massimo di 780 giorni (nel caso in cui il numero di candidati sia inferiore a 50.000) e di 900 giorni (nel caso in cui il numero di candidati sia superiore a 50.000).

Anche in tema di decorrenza giuridica, infatti, il ruolo degli ispettori è l’unico penalizzato, rispetto ad altri ruoli, non prevedendosi, *ex lege*, una decorrenza giuridica decorrente dalla data in cui si sono rilevate le carenze organiche. Per citare un caso, si riporta quanto previsto dall’articolo 16 del D.Lgs. 443/92 (*Nomina a Vice Sovrintendente*) nel quale si legge che “La



Segreteria Generale

nomina a vice sovrintendente è conferita con decreto del Ministro della giustizia secondo l'ordine della graduatoria risultante dagli esami di fine corso, con decorrenza giuridica dal 1 gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze e con decorrenza economica dal giorno successivo alla data di conclusione del corso medesimo”.

RUOLO AD ESAURIMENTO

Anche l'istituendo “ruolo ad esaurimento” presenta non poche discrasie. Intanto appaiono totalmente insufficienti le 80 unità previste, considerato che ad oggi, con il riallineamento dei funzionari, il Corpo è del tutto sprovvisto delle qualifiche di *vice commissario* e *commissario* e *commissario capo*.

Si chiede dunque di valutare la possibilità di un aumento dei posti fino a 250 unità così da assicurare la copertura dei posti di funzione negli istituti penitenziari.

RUOLO DEI FUNZIONARI A SVILUPPO DIRETTIVO

Da subito preme evidenziare come sia del tutto inaccettabile e incondivisibile la modifica che vuole ridenominare il nostro attuale “commissario coordinatore” con la denominazione di “*intendente*” e del nostro “commissario coordinatore superiore” con la fantasiosa denominazione di “*intendente aggiunto*”.

Queste inappropriate denominazioni, che non hanno a nostro avviso nessun fondamento giuridico ancorché razionale, contrastano palesemente con i *principi di equiordinazione e riallineamento* delle forze di polizia.

Infatti, tutte le qualifiche, da quella di *agente* a quella di *dirigente generale*, hanno giustamente la stessa denominazione della Polizia di Stato, mentre solo le due di cui si discute sono incomprensibilmente e immotivatamente diverse.

Tanto, oltre a violare i principi sopra richiamati, rischia di ingenerare ulteriore confusione tra i Corpi di Polizia e FF.AA. e tra la cittadinanza che è praticamente subissata da differenti Corpi, insegne di qualifica o gradi e denominazioni varie.

Inoltre, si era chiesto di inserire nell'articolo 44, co. 15, la lettera z) e con la quale si era indicato di prevedere che i commissari coordinatori della Polizia Penitenziaria, in servizio al 1 gennaio 2017, con almeno 13 anni di effettivo servizio nel ruolo dei commissari, fossero promessi alla qualifica di commissario coordinatore superiore, mediante scrutinio per merito comparativo, nell'ambito della dotazione organica complessiva di commissario coordinatore e commissario coordinatore superiore. Nulla di tutto questo è stato fatto.

Per quanto sinteticamente rappresentato appare del tutto evidente come i “correttivi” apportati dal Governo siano inadeguati a fronteggiare le attuali necessità operative e le esigenze di un improcrastinabile riassetto organizzativo.

Inoltre, deludono fortemente le aspettative del personale di Polizia Penitenziaria tutto che, anziché avere nuove opportunità di progressione in carriera, si vede, pressoché in tutti i ruoli, fortemente ridimensionato nelle proprie legittime ambizioni.

In ultimo, a parere di chi scrive, l'atto normativo definitivo, così come concepito, si pone in chiara violazione dei principi irrinunciabili fissati nella legge di delega: quello della valorizzazione della anzianità di servizio e quello del merito.



Segreteria Generale

Il Governo, avrebbe dovuto, infatti, dare vita ad un sistema carrieristico che potrebbe definirsi a *doppio binario*: uno che premiasse l'anzianità di servizio, consentendo agli agenti di raggiungere almeno l'apice del ruolo dei sovrintendenti, ai sovrintendenti quello degli ispettori e agli ispettori il ruolo dei commissari; uno che premiasse il merito, ovvero dei concorsi che consentissero sulla base delle capacità professionali e culturali l'accorciamento dei tempi di progressione in carriera nei diversi ruoli, perlomeno in quelli non direttivi.

Per tali ragioni, dunque, si chiede ~~all'On. Ministro~~ di intervenire autorevolmente nelle opportune sedi per fare in modo che il testo licenziato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 26 settembre *u.s.* possa essere modificato nei sensi *supra* esposti.

In attesa di cortesi cenni di riscontro, si porgono deferenti ossequi.

IL SEGRETARIO GENERALE

(dott. Donato GAPECE)