



*Commissioni riunite
I “Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni”
IV “Difesa” della Camera dei Deputati*

**Audizione del Capo di Stato Maggiore
del Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri
Gen. D. Teo Luzi**

Saluto gli Onorevoli Presidenti e membri della I e della IV Commissione della Camera dei Deputati e ringrazio - anche a nome del Comandante Generale dell’Arma, Gen. C.A. Giovanni Nistri - per l’opportunità offerta all’Arma di essere nuovamente audita sul tema della revisione dei ruoli delle Forze di polizia.

Lo schema di decreto legislativo al Vostro esame costituisce la prosecuzione di un percorso riformatore iniziato nel 2017, in attuazione dei principi stabiliti nella legge delega n. 124 del 2015, con lo scopo di realizzare più elevati livelli di efficienza delle Forze di polizia e delle Forze armate, attraverso una coerente razionalizzazione dei relativi assetti ordinamentali, la correlata qualificazione professionale del personale e i conseguenti adeguamenti economici.

Tale ambizioso intendimento è confluito in un primo, duplice provvedimento di riordino (decreti legislativi n. 94 e 95 del 2017), risultato di un approfondito lavoro comune delle Forze di Polizia e delle Forze Armate, con l’obiettivo - condiviso anche nei



provvedimenti successivi - di confermare l'unitarietà del Comparto Difesa-Sicurezza, di cui - nella più generale cornice normativa della specificità delle funzioni e nel rispetto delle peculiarità delle singole componenti - è stata garantita l'equi-ordinazione delle carriere.



Coerentemente con le premesse, le misure adottate nei decreti originari hanno riguardato, a fattori comune per tutte le Amministrazioni:

- l'armonizzazione dei percorsi di carriera del personale, con maggiori possibilità di progressione individuale, nell'ottica di corrispondere ad aggiornate esigenze di funzionalità, accrescendo, altresì, la spinta motivazionale anche dei militari più *ni*¹;
- la rimodulazione e la valorizzazione dei percorsi formativi;
- la qualificazione delle funzioni svolte dal personale dei gradi cosiddetti "*apicali*" dei vari ruoli, attraverso l'introduzione di una "*qualifica speciale*", conseguita dopo aver proficuamente maturato

¹ Nel dettaglio, è stata prevista la riduzione delle permanenze di 1 anno nel ruolo di base e di complessivi 4 anni nel ruolo Sovrintendenti, nonché la revisione di alcune forme di avanzamento, al fine di garantire un armonico sviluppo di carriera, più aderente alle attuali e prevedibili esigenze funzionali e di impiego.



- un periodo di servizio nel grado, con conseguente attribuzione di maggiori responsabilità;
- la valorizzazione del ruolo degli Ispettori, la cui carriera è ora caratterizzata da uno “*sviluppo direttivo*”, preso atto delle funzioni svolte e del possesso di titoli di studio universitari, nonché l'introduzione del nuovo grado apicale di Luogotenente (e corrispondenti);
 - l'adeguamento dei parametri economici ai nuovi profili professionali, anche con riferimento alle professionalità legate al raggiungimento delle citate posizioni apicali;
 - la rimodulazione dei meccanismi di progressione di carriera degli Ufficiali/Funzionari, prediligendo il sistema di avanzamento “*a scelta*”, rispetto a quello “*ad anzianità*” e la caratterizzazione delle relative carriere, secondo uno “*sviluppo dirigenziale*”, in coerenza con il possesso di titoli di studio universitari magistrali;
 - la complessiva revisione e semplificazione del trattamento economico dirigenziale, in coerenza con la cosiddetta “*dirigenzializzazione*” all'atto del conseguimento del grado di Maggiore (e corrispondenti).



Per l'Arma dei Carabinieri, in particolare, il provvedimento di riordino ha consentito di disegnare un modello istituzionale in cui è stata:

- garantita al personale più giovane e motivato la possibilità di accesso, mediante concorso interno, a tutti i restanti ruoli dell'Arma, indipendentemente dal grado rivestito e fin dal passaggio in servizio permanente (cioè a 4 anni dall'arruolamento);
- armonizzata la disciplina del personale transitato nell'Arma dal Corpo Forestale dello Stato;
- risolta, con la promozione “*a scelta per terzi*” (in tre anni) al grado di Maresciallo Maggiore, l'annosa “*stagnazione*” creatasi nel grado di Maresciallo Capo;
- realizzata l'istituzione di un ruolo normale unificato degli Ufficiali, prevedendo il transito a domanda in tale ruolo degli Ufficiali del ruolo speciale in possesso di laurea magistrale;
- prevista una riconfigurazione del ruolo tecnico, con la rivisitazione dei comparti² e la contestuale rimodulazione degli organici, per meglio corrispondere alle rinnovate esigenze gestionali e

² “Sanitario e psicologico”, “Amministrativo” e “Tecnico-Scientifico”.



operative, soprattutto nel campo delle investigazioni tecnico-scientifiche.



È di tutta evidenza che un intervento normativo così strutturato non poteva non contemplare la possibilità di effettuare integrazioni e correzioni, puntualmente prevista al comma 6 dell'articolo 8 della citata legge n. 124 del 2015.

Nel primo decreto cosiddetto “*correttivo*”, pertanto, sono state già apportate:

- correzioni meramente formali, riconducibili a refusi derivanti da errori materiali;
- integrazioni di carattere strettamente tecnico, connesse proprio con la citata complessità dell'intervento normativo;
- limitate modifiche di natura sostanziale, dirette a superare le principali criticità rilevate nella prima fase di attuazione del riordino, con riferimento ad alcuni istituti del reclutamento, dello stato giuridico e della progressione di carriera.

Le integrazioni sostanziali, peraltro, hanno riguardato (e riguardano, anche nello schema di provvedimento oggi in esame)



non solo questioni introdotte con il riordino, ma anche profili di criticità già esistenti negli istituti previgenti, che l'applicazione *in concreto* della riforma ha posto ulteriormente in evidenza, rendendone irrinunciabile una rivisitazione.

In particolare, per l'Arma, si è reso, tra l'altro, necessario:

- introdurre disposizioni di armonizzazione coerenti con le disposizioni correttive e integrative dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato (decreto legislativo n. 228 del 2017)³;
- elevare (da 40 a 45 anni) l'età massima di partecipazione al concorso interno per il ruolo tecnico degli Ufficiali;
- estendere a tutte le procedure concorsuali interne gli accertamenti attitudinali e sanitari⁴.

Altri interventi hanno riguardato, a factor comune, il personale dei vari ruoli, per conferire flessibilità alle procedure concorsuali interne e valorizzare il servizio prestato presso le Stazioni territoriali.



³ In particolare, è stata introdotta la facoltà di transito, per gli appartenenti ai ruoli forestali dei Periti, Revisori, Operatori e Collaboratori, nei corrispondenti ruoli forestali degli Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Carabinieri.

⁴ Così come già previsto per i concorsi interni di accesso ai ruoli Ispettori e Ufficiali e, chiaramente, per tutti i concorsi pubblici per il reclutamento di personale di qualsiasi ruolo.



Già all'esito dei lavori per la predisposizione dei primi decreti cd. “*integrativi e correttivi*” conclusisi, com'è noto, ad ottobre 2018, era emersa la consapevolezza che tale intervento non potesse e non dovesse ritenersi esaustivo.

Tuttavia, in assenza di analogo delega per i correttivi al riordino dei ruoli del personale delle Forze armate (decreto legislativo n. 94 del 2017), ogni ulteriore modifica avrebbe comportato un potenziale *vulnus* ai principi di equi-ordinazione e pari dignità tra le componenti del Comparto Difesa-Sicurezza, che avevano ispirato già la stesura del provvedimento “*originatore*”.

È stata, pertanto, accolta con particolare favore l'adozione di una nuova legge delega (la legge n. 132 del 2018), che ha esteso la facoltà di adottare uno o più decreti “*correttivi*” al provvedimento di riordino dei ruoli del personale delle Forze armate.

A tale scopo, come noto, è stato istituito un apposito fondo, con dotazione iniziale pari a 120 M€, che la recente legge di conversione del decreto legge n. 104 del 2019 (cosiddetto decreto “Ministeri”) ha incrementato di ulteriori 60,5 M€, dal 2020, a regime.



Quest'ultimo intervento correttivo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri e già sottoposto, sul piano finanziario, al vaglio della Ragioneria Generale dello Stato, ha visto impegnate le Amministrazioni lungo la duplice direttrice della ulteriore valorizzazione dei profili di carriera in tutti i ruoli, nonché dell'incremento di figure ad elevata valenza professionale, soprattutto sotto il profilo delle capacità di polizia giudiziaria.

Mi accingo, ora, con maggiore dettaglio, ad illustrare le singole disposizioni di specifico interesse del personale dell'Arma.

Per il ruolo Appuntati e Carabinieri, le due principali misure adottate riguardano:

- la riduzione di 2 anni (da 8 a 6) della permanenza nel grado di Appuntato Scelto per l'attribuzione della qualifica speciale, che consente il raggiungimento della cd. *“apicalità nel ruolo”* dopo 20 anni (anziché 22) di servizio;
- l'incremento dell'importo dell'assegno funzionale maturato al compimento dei 17 anni di servizio, per ridurre il differenziale rispetto all'analogo assegno previsto per Sovrintendenti ed Ispettori.



Per il ruolo Sovrintendenti, il provvedimento approvato in via preliminare stabilisce, innanzitutto, la riduzione di 2 anni (da 8 a 6) della permanenza nel grado di Brigadiere Capo per l'attribuzione della qualifica speciale, in analogia a quanto praticato per i ruoli di base.

È stato, inoltre, previsto un incremento soprannumerario transitorio di 3.000 unità complessive in 5 anni, da riassorbire nella consistenza organica del ruolo Sovrintendenti entro il 2030, finalizzato ad assicurare un significativo aumento di ufficiali di polizia giudiziaria, con modalità analoghe a quelle previste dalla Polizia di Stato, dalla Guardia di finanza e dalla Polizia penitenziaria. Per l'Arma, in particolare, tale incremento risponde all'esigenza di potenziare le capacità operative che richiedono, per previsione del codice di procedura penale, il possesso della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, quali il compimento di specifiche attività di indagine e redazione dei relativi atti nonché, sul territorio, nel servizio di prossimità, la possibilità di ricezione delle denunce.



Sempre con riferimento al ruolo Sovrintendenti, è stata ipotizzata la corresponsione di:

- assegni *una tantum* per i Brigadieri Capo promossi in 2[^] e 3[^] valutazione nel previgente sistema di avanzamento (cd. a scelta “*per terzi*”) e per i Brigadieri Capo con 4 e 10 anni di anzianità maturati *ante-riordino*;
- un assegno personale in favore dei Vice Brigadieri nominati tra il 1° gennaio e il 30 settembre 2017, che non hanno potuto beneficiare, prima del transito, del più favorevole re-inquadramento economico garantito, con il riordino, al grado apicale del ruolo di base.

Una particolare attenzione è stata rivolta, come di consueto, anche alla valorizzazione del ruolo Ispettori, introducendo previsioni riguardanti:

- la riduzione della permanenza minima nei gradi intermedi di Maresciallo Ordinario (da 7 a 6 anni) e Maresciallo Capo (da 8 a 7 anni), estesa anche al ruolo dei musicisti;
- la riduzione di un ulteriore anno della permanenza nel grado di Maresciallo Maggiore, soltanto per gli *ex* Marescialli Aiutanti con meno di 8 anni di anzianità *ante-riordino* (cd. “*ex MA-*



sUPS-8”), ai fini del raggiungimento del grado apicale di Luogotenente;

- l’armonizzazione del complessivo percorso di carriera (ridotto da 29 a 27 anni), con anticipazioni nel raggiungimento di gradi/qualifica successivi, per il personale che non beneficia direttamente delle suindicate misure di riduzione.

Per gli Ufficiali, il testo innanzitutto estende al personale dirigente gli istituti contrattuali di carattere non economico, relativi al triennio 2016-2018 (quali, ad esempio, i permessi brevi per le visite specialistiche, il congedo parentale nei primi 6 anni del figlio, il termine di 18 mesi per la fruizione della licenza, l’elevazione dell’importo corrisposto quale anticipo delle spese legali). Tale intervento - coerente con l’estensione dei contratti precedenti, già introdotta dai provvedimenti originari di riordino - si è reso necessario, in particolare, per evitare situazioni di vuoto normativo potenzialmente penalizzanti per il personale cd. “*dirigenzializzato*” (Maggiori e Tenenti Colonnelli).

È, inoltre, prevista una rimodulazione organica del ruolo normale, con un limitato incremento di posizioni a partire dal grado di Colonnello, a invarianza complessiva del volume della diri-



genza. Nel suo complesso, la misura, che risponde a imprescindibili esigenze funzionali e di equi-ordinazione, si prefigge lo scopo di elevare, in modo mirato e progressivo, i livelli dei comandi territoriali dell'Arma dei carabinieri, assegnando, tendenzialmente, la responsabilità delle città metropolitane a generali di brigata e quella delle corrispondenti legioni territoriali a generali di divisione, al fine di qualificare le correlate maggiori responsabilità, allineando peraltro i predetti livelli gerarchici a quelli già previsti dalle altre Forze di polizia⁵ negli analoghi incarichi.

Sempre per quanto concerne il ruolo Ufficiali, segnalo importanti interventi correttivi adottati per:

- allineare la misura del compenso per lavoro straordinario in favore del personale con più di 13 anni dalla nomina a Ufficiale, maturati dopo il 1° gennaio 2018, fino alla promozione al grado di Maggiore;

⁵ Ciò consentirà, nei prossimi anni, di mitigare l'attuale sperequazione dei livelli di comando sul territorio nazionale, dove l'Arma è normalmente rappresentata a un grado/livello amministrativo inferiore rispetto alle altre Forze di polizia, pur dispiegando gli organici più consistenti a livello provinciale per provvedere al presidio delle comunità territoriali più periferiche. Inoltre, i limitati incrementi delle posizioni dirigenziali introdotti, pur incidendo in misura minima sui tassi di avanzamento (mantenuti in linea, se non inferiori, rispetto a quelli delle altre Forze armate) consentiranno di superare le penalizzazioni oggi esistenti sul piano delle legittime aspirazioni di carriera e sotto il profilo retributivo/previdenziale del personale interessato, specie ove si consideri che il numero dei dirigenti dell'Arma dei carabinieri, in valore assoluto e in relazione ai volumi organici complessivi, è sensibilmente inferiore a quello delle altre Forze di polizia e Forze armate. L'intervento, peraltro, richiama e realizza gli obiettivi già individuati, in tema di dirigenza dell'Arma dei carabinieri, sia nella relazione illustrativa del provvedimento originario di riordino, sia nei pareri estesi dalle competenti Commissioni parlamentari in sede di approvazione del primo decreto "correttivo", poi rinviati per ragioni di opportunità, nell'attesa di una delega che, a differenza di quella per il 2018, includesse anche le altre Forze armate.



- introdurre la possibilità di transito nei ruoli civili anche per il personale cd. “*dirigenzializzato*” (Maggiori e Tenenti Colonnelli) giudicato permanentemente non idoneo al servizio militare in-condizionato.

Un particolare rilievo, infine, meritano le misure introdotte a fattor comune per tutti i ruoli, tra le quali ritengo utile portare alla Vostra attenzione:

- il rifinanziamento della misura di “*defiscalizzazione*”, già prevista dal riordino, in favore del personale con reddito da lavoro dipendente non superiore a 28.000 euro;
- la tutela delle donne in stato di gravidanza nella partecipazione ai concorsi pubblici e interni;
- la semplificazione di alcune disposizioni in materia di disciplina, con particolare riferimento ai rapporti tra procedimento penale e disciplinare;
- la sospensione delle qualifiche di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza per il personale giudicato temporaneamente non idoneo al servizio per infermità neuropsichiche;



- dal 1° gennaio 2021, l'allineamento “*a domanda*” dei limiti ordinali di collocamento in congedo per il personale dei ruoli forestali iniziali;
- la corresponsione di assegni *una tantum* per il personale delle qualifiche apicali, che non beneficia di riduzioni di permanenze, né delle relative anticipazioni.



Al quadro complessivo fin qui delineato, devono aggiungersi ulteriori integrazioni e perfezionamenti al provvedimento di riordino, tuttora in fase definizione, alla luce delle nuove risorse finanziarie assegnate, che potranno consentire di affinare ulteriormente gli interventi già approvati dal Governo, in via preliminare, lo scorso 26 settembre.

A tal fine, in stretta intesa con le altre Forze armate e di polizia e valorizzando il contributo propositivo offerto dalla Rappresentanza militare, sono stati individuati mirati ulteriori interventi che si propongono di consolidare gli obiettivi di efficienza e funzionalità già conseguiti, entro i limiti delle risorse a disposizione.

In primo luogo, sono state ipotizzate ulteriori riduzioni di permanenza nei gradi di tutti i ruoli, ad eccezione degli Ufficiali,



con l'obiettivo di perseguire più elevati standard di efficienza e correlati benefici economici per il personale che, nel conseguire parametri stipendiali più elevati in tempi ridotti, realizzano indubbi vantaggi anche di carattere contributivo e previdenziale, particolarmente rilevanti - come avrò modo di evidenziare meglio più avanti - ai fini del trattamento pensionistico, oggi fortemente penalizzante per le generazioni più giovani.

Per il ruolo di base, ulteriori prospettive di carriera potrebbero essere riconosciute anche attraverso un eventuale incremento delle 3.000 posizioni soprannumerarie nel ruolo Sovrintendenti, già previste nel “*testo base*”, che, come già detto, risponderebbero all'esigenza funzionale di disporre di un maggior numero di ufficiali di polizia giudiziaria per l'assolvimento dei compiti istituzionali, al fine di qualificare ulteriormente l'attività investigativa e di controllo del territorio.

In particolare, per i Sovrintendenti, unico ruolo ad alimentazione esclusivamente interna, potrebbe essere valutata la possibilità di riconoscere una riduzione di permanenza nel “*grado base*” di Vice Brigadiere, in modo da favorire la progressione verso il grado di Brigadiere e Brigadiere Capo, utilmente impiegabili in incarichi



di responsabilità ai minori livelli (quali, ad esempio, il capoequipaggio di nucleo radiomobile).

Sempre in relazione alla delicata dinamica dei “*passaggi interni tra ruoli*”, potrebbe essere valutata l'estensione della misura di salvaguardia, già introdotta nel “*testo base*” per i Vice Brigadieri promossi nel 2017, a tutti i Vice Brigadieri promossi *ante-riordino*, che oggi si trovano a percepire un assegno personale inferiore rispetto ai colleghi meno anziani, promossi dopo l'entrata in vigore del provvedimento.

Per quel che riguarda, invece, il ruolo degli Ispettori, sarebbero auspicabili ulteriori interventi diretti a favorire, anche attraverso idonee procedure selettive, il raggiungimento del grado di Luogotenente, con particolare riferimento a coloro i quali già rivestivano il grado apicale prima del 2017 (gli “*ex M.A.sUPS-8*”), valorizzandone ulteriormente l'elevatissimo profilo professionale, ovvero alle aliquote di personale maggiormente penalizzate nella progressione di carriera dal sistema di avanzamento previgente.

Anche per gli Ispettori si sono ipotizzate modalità di alimentazione straordinaria del ruolo, da sempre ritenuto nevralgico nel tessuto organizzativo dell'Arma, riservandole ai Brigadieri Capo



Q.S. per valorizzarne, in linea con i principi di delega, le competenze professionali correlate all'esperienza maturata. Ciò consentirebbe, peraltro, di disporre di una ulteriore, qualificata platea di Marescialli da destinare al comando di unità elementari capillarmente diffuse sul territorio nazionale, alimentando le Stazioni con personale che, di fatto, già oggi, non di rado, ne regge il comando “*in sede vacante*”, trattandosi di incarico devoluto (ai sensi dell'art. 703 COM), al ruolo dei marescialli.



Prima di concludere, nella speranza di aver fornito utili elementi di informazione e riflessione con riferimento alla parte d'interesse dell'Arma, sento il dovere di segnalare, come è già stato fatto in precedenti analoghe circostanze, alcune tematiche di rilevantissima importanza per il personale.

É ben noto, infatti, il particolare riconoscimento (sancito nell'art. 19 della legge n. 183 del 2010) della “*specificità*” del ruolo svolto dalle componenti dei Comparti Difesa-Sicurezza e Soccorso Pubblico, in ragione della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle conseguenti limitazioni imposte da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa



dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti.

Tale riconoscimento potrà trovare una ulteriore, effettiva valorizzazione attraverso interventi, anch'essi particolarmente attesi, che, direttamente o indirettamente, possano incidere sui profili retributivi e previdenziali del personale.

Mi riferisco, in primo luogo, all'apertura delle procedure negoziali e concertative per il triennio 2019-2021, che potrà costituire una preziosa occasione sia per rivalutare gli istituti del trattamento economico accessorio, in gran parte invariati dal 2002, sia per rivedere gli istituti normativi, con lo scopo di adeguare il sistema generale dei diritti vigenti nel Comparto Difesa-Sicurezza alle modifiche intervenute, nel tempo, in favore del restante personale del pubblico impiego.

L'incomprimibile esigenza di attivare il confronto con le rappresentanze del personale, peraltro, riguarda anche la cosiddetta "area negoziale", introdotta dal riordino per la disciplina del trattamento economico accessorio e degli istituti normativi riferiti al personale dirigente delle Forze di polizia a ordinamento civile, i cui



effetti saranno estesi alla dirigenza militare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.



In ultimo, tornando al problema del trattamento economico di quiescenza, desidero riproporre alla Vostra attenzione il grave problema della mancata attivazione della previdenza complementare, pilastro essenziale dell'architettura pensionistica disegnata dalla legge n. 335 del 1995.

Nonostante le reiterate dichiarazioni d'intento e i perentori impegni assunti al riguardo, a distanza di ventiquattro anni dall'adozione del sistema contributivo, il personale del Comparto Difesa-Sicurezza, diversamente da quello di altri settori del pubblico impiego, non dispone ancora della possibilità di compensare con i fondi pensione l'inevitabile riduzione del trattamento pensionistico determinata dai nuovi metodi di calcolo.

La delicata questione, avvertita con diffusa e comprensibile preoccupazione da tutto il personale, è destinata ad assumere, già nell'immediato futuro, toni di crescente criticità, poiché, senza un adeguato intervento, i militari con profilo integralmente contributivo, che già rappresentano oltre la metà del personale in servizio, si



troveranno a percepire, all'atto del congedo, un trattamento di quiescenza significativamente inferiore all'ultimo stipendio.

Tutto ciò rende non ulteriormente rinviabile l'adozione di un provvedimento risolutivo che, sostenuto dalle necessarie risorse e prevedendo idonei meccanismi transitori di salvaguardia per chi è già in servizio, garantisca al personale e alle rispettive famiglie, a conclusione di un lungo periodo di tempo dedicato al servizio della collettività, un tenore di vita adeguato, anche per il futuro.



Nel concludere, mi sia permesso di rinnovare il mio ringraziamento per questo incontro, rendendomi disponibile ad ogni ulteriore approfondimento ritenuto necessario.

Grazie.