

AUDIZIONE INFORMALE CAMERA DEI DEPUTATI COMMISSIONI RIUNITE I E IV

RIORDINO DEI RUOLI DELLA POLIZIA DI STATO

L'esigenza di un urgente provvedimento di riordino dei ruoli della Polizia di stato nasce dalla constatazione che la struttura organizzativa ha bisogno di una rimodulazione e di un ammodernamento mirati ad utilizzare al meglio il personale dipendente, attraverso una specifica valorizzazione delle professionalità che determini un processo virtuoso in grado di consentire di migliorare la funzionalità degli uffici e l'attività finalizzata al raggiungimento dei compiti istituzionali, da quelli finali, più prettamente operativi, a quelli organizzativi, di supporto e di direzione.

Tale esigenza investe direttamente, per quanto riguarda più specificamente i ruoli del personale che espleta funzioni di polizia, la revisione dei ruoli degli ispettori, dei direttivi e dei dirigenti, che comunque incide anche sul riordino degli altri ruoli, in un processo unitario e omogeneo, finalizzato alla realizzazione delle aspettative e della crescita professionale di tutto il personale, in una contestuale e coerente riorganizzazione degli uffici.

Un altro aspetto importante del riordino dei ruoli è quello della semplificazione dell'assetto ordinamentale, attraverso la corrispondenza dei ruoli e delle qualifiche alle differenti funzioni attribuite al personale, in un processo di progressione in carriera che stimoli gli effettivi meriti di servizio e le professionalità acquisite, eliminando anche oneri burocratici inutili che determinino parimenti una rilevante dispersione di risorse umane.

In tale contesto appare oramai consolidata la consapevolezza di unificare i due ruoli di base (assistenti, agenti e sovrintendenti e ruoli corrispondenti), al fine di prevedere una progressione interna, dalla qualifica iniziale di agente a quella apicale di sovrintendente capo, sostituendo con uno scrutinio per merito comparativo il concorso interno per l'accesso alla qualifica di vice sovrintendente.

Il processo di semplificazione passa anche attraverso il necessario adeguamento dell'ordinamento della Polizia di Stato a quello del pubblico impiego, soprattutto per quanto riguarda l'oramai superata corrispondenza tra qualifiche diverse.

Al riguardo si sottolinea come si sia creato un evidente disallineamento nei confronti del personale della Polizia di Stato che risulta penalizzato dai processi di riqualificazione intervenuti negli ultimi anni nel pubblico impiego, che hanno consentito al personale degli ex livelli IV, V, VI di accedere a posizioni funzionali superiori, anche in assenza del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno alla stessa funzione (es. accesso alle posizioni "direttive" C1 e C2).

Tale situazione ha reso ancora più complicata l'annosa questione sull'attuazione dell'art. 36 della legge n. 121 del 1981, in merito all'impiego del personale dell'Amministrazione civile dell'Interno negli uffici di polizia, determinando una conflittualità tra quest'ultimo personale e quello della Polizia di Stato, con una ricaduta negativa sulla funzionalità degli uffici e sull'ottimale impiego di tutto il personale disponibile.

Il personale che risulta particolarmente penalizzato da tale situazione è quello del ruolo degli ispettori che si trova potenzialmente in una posizione subordinata rispetto al personale direttivo qualificato.

Ma la maggiore penalizzazione si è peraltro concretizzata nei confronti degli attuali funzionari del ruolo dei commissari e corrispondenti ruoli tecnici e sanitari, che si trovano ad essere ricompresi nella medesima area direttiva, al pari del predetto personale riqualificato, nonostante siano previsti, per l'accesso al ruolo, titoli di studio che consentono oggi, nel pubblico impiego, l'accesso diretto alla dirigenza (es. carriera prefettizia, diplomatica e penitenziaria).¹

• ¹ Studio interdipartimentale del Ministero dell'Interno del luglio 2007 ha mostrato le difficoltà gestionali esponendo quanto segue: *“uno degli effetti più rilevanti della descritta situazione di “disallineamento” che si è venuta a creare è quello relativo alla difficoltà di procedere alla equiparazione tra personale dell'Amministrazione Civile e quello della Polizia di Stato, attraverso i livelli retributivi o funzionali, con inevitabili ripercussioni sull'organizzazione e sulla preposizione alle articolazioni interne degli uffici e ,*

Si tratta di una situazione oggettivamente sperequata, censurabile sotto il profilo dell'illegittimità costituzionale, atteso che, ai sensi del decreto legislativo n.334 del 2000, per l'accesso al ruolo dei commissari e ruoli equiparati sono richiesti il possesso della laurea specialistica quinquennale ed il conseguimento, prima del termine del corso biennale per l'immissione in ruolo, del master universitario di secondo livello.

Senza considerare il reale peso delle connesse responsabilità, con tali titoli il funzionario del ruolo dei commissari accede paradossalmente allo stesso livello direttivo dell'area C2 del pubblico impiego, nonostante per quest'ultimo sia sufficiente il semplice possesso della laurea triennale.

Unificazione del ruolo degli Assistenti e Agenti e del ruolo dei Sovrintendenti

Una delle maggiori aspettative del personale della Polizia di Stato, che corrisponde ad un avvertita esigenza di semplificazione dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione, è quella dell'eliminazione del concorso interno per l'accesso alla qualifica di vice sovrintendente e qualifiche corrispondenti, prevedendo una progressione di carriera correlata alla valutazione del merito comparativo degli interessati anche la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Per realizzare tale obiettivo, occorre unificare i due ruoli di base attraverso una modifica che assicuri il mantenimento di un'adeguata dotazione organica delle qualifiche iniziali coerente con le esigenze di funzionalità della Polizia di Stato.

L'intervento deve necessariamente prevedere dei benefici compensativi sia economici sia di carriera nei confronti del personale che ha avuto accesso al ruolo dei sovrintendenti attraverso il previsto concorso interno che verrà soppresso.

quindi, sulla gestione e ottimale convivenza delle due componenti nell'ambito degli uffici Centrali e periferici dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza". Ed, ancora, quello che in questo contesto appare più rilevante è che "uno degli aspetti più problematici connessi a tale situazione è risultato quello relativo alla sostituzione del dirigente responsabile dell'Ufficio ed alla preposizione alle unità organiche"."In proposito, appare opportuno evidenziare come alla luce del "disallineamento ordinamentale" venutosi a creare, risultano di difficile applicazione anche gli artt. 4 e 7 del regolamento di servizio, di cui al D.P.R. n. 782 del 1985, concernenti la disciplina della subordinazione gerarchica e della supplenza nella titolarità degli Uffici").

Un'ulteriore valorizzazione si renderebbe necessaria per la qualifica iniziale di agente, anche in relazione alla disparità di trattamento che si determina con quella delle carriere ad ordinamento militare.

Riassetto del ruolo degli Ispettori

L'ordinamento degli ispettori della Polizia di Stato già oggi prevede l'attribuzione sia di posizioni economiche superiori ai livelli retributivi dal VI all'VIII (nel pubblico impiego i livelli retributivi superiori al VI sono nell'area funzionale C); sia di funzioni rilevanti fino a sostituire i superiori gerarchici - ove non rivestano la qualità di autorità di pubblica sicurezza - in caso di assenza o impedimento di questi, assumono anche la qualità di ufficiale di pubblica sicurezza.

Pertanto, da un punto di vista ordinamentale, il riassetto del ruolo degli ispettori non richiede, almeno per la Polizia di Stato, particolari innovazioni, salvo la previsione di meccanismi di riallineamento, anche solo di carattere economico, nel caso di eventuali disallineamenti ordinamentali con le altre Forze di polizia.

Istituzione di un nuovo ruolo direttivo con contestuale soppressione del ruolo direttivo speciale

Indipendentemente dal progetto complessivo di riordino dei ruoli, va evidenziato, come peculiarità della Polizia di Stato, la mancata istituzione del ruolo direttivo speciale previsto dal provvedimento di riordino di cui al decreto legislativo n.334 del 2000.

Si tratta di un ruolo che appare oramai superato poiché dovrebbe essere speciale rispetto a quello, parimenti di livello direttivo, dei commissari, destinato invece necessariamente ad essere ricompreso nel ruolo dei dirigenti, in relazione, come sopra illustrato, alle modifiche ordinamentali intervenute nel pubblico impiego ed alla dirigenzializzazione di carriere corrispondenti.

Si richiama, al riguardo, l'art.1, comma 261, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che ha sospeso l'alimentazione del ruolo direttivo speciale fino all'approvazione delle norme di riordinamento dei ruoli delle Forze di polizia e delle Forze armate.

Si soggiunge che all'espletamento delle relative funzioni si dovrebbe provvedere, secondo quanto previsto dalla lettera a), del medesimo comma 261, attraverso l'utilizzo dei Sostituti Commissari,

individuando le specifiche funzioni di cui all'art. 31-quater, comma 6, del D.P.R. n.335 del 1982.

Considerata, pertanto, la prevista unificazione del ruolo dei commissari con quello dei dirigenti con il contestuale riconoscimento dirigenziale a tutte le qualifiche, si propone l'istituzione di un nuovo ruolo direttivo che tenga conto delle reali esigenze organizzative e di direzione della Polizia di Stato, della attuale strutturazione e consistenza degli ispettori e dell'esigenza di avvalersi anche di risorse giovani provenienti dall'esterno, attraverso un equilibrato processo che consenta di contenere il progressivo preoccupante aumento dell'età media del personale in servizio.

Pertanto, l'accesso al nuovo ruolo direttivo verrebbe riservato in parte, a personale interno ed, in particolare alle migliori e titolate professionalità della qualifica apicale del ruolo degli ispettori, ed in parte per un'adeguata quota, a candidati provenienti dall'esterno in possesso di laurea triennale.

Ferma restando la posizione corrispondente a quella di C1 riconoscibile al personale con qualifica apicale del ruolo degli ispettori, per la Polizia di Stato si dovrebbe prevedere un nuovo ruolo direttivo da articolare in tre qualifiche, equivalenti alle posizioni da C2 a C3, senza scartare l'ipotesi di introdurre una quarta qualifica, anche al fine di realizzare un complessivo processo di riallineamento e di riequiparazione con le qualifiche direttive delle altre Forze di polizia ad ordinamento militare.

Istituzione di un nuovo ruolo dirigenziale, attraverso la confluenza e contestuale dirigenzializzazione del ruolo dei commissari e dei ruoli corrispondenti tecnici e sanitari

Già oggi l'ordinamento dei funzionari della Polizia di Stato prevede:

- requisiti di accesso nel ruolo dei commissari (laurea specialistica e master) analoghi a quelli richiesti per la dirigenza;
- l'appartenenza del ruolo dei commissari insieme ai dirigenti alla carriera unitaria dei funzionari di polizia;
- l'alta qualificazione professionale e funzionale dei medesimi funzionari, con responsabilità non comparabili con quelle direttive delle altre categorie di pubblici impiegati, di tal che già oggi la legge riconosce la loro partecipazione alle funzioni dirigenziali;

- l'assoluta valenza e specificità delle funzioni di autorità locale di pubblica sicurezza e di organo primario di direzione e responsabilità dei servizi di ordine pubblico.

Il legislatore del 2002, inoltre, ha già riconosciuto l'esigenza di una valorizzazione dirigenziale dei funzionari di polizia, nella prospettiva di un più generale riordinamento della dirigenza del personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e degli ufficiali di grado corrispondente delle Forze di polizia ad ordinamento militare e delle Forze armate, in armonia con i trattamenti economici della dirigenza pubblica e tenuto conto delle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Ciò consente di porre, come obiettivo realistico, l'unificazione dei ruoli dei funzionari della Polizia di Stato, con la qualificazione dirigenziale delle rispettive carriere per le funzioni di polizia, per quelle tecnico-scientifiche e per quelle sanitarie, conservando armonicamente l'ordinamento gerarchico della carriera e la connessa graduazione dei contenuti dirigenziali nelle diverse qualifiche, tenuto anche conto del fatto che analoghe professionalità già fruiscono, negli altri comparti, del riconoscimento e del trattamento dirigenziale.

Quindi l'istituzione di un nuovo ruolo dirigenziale deve necessariamente passare per un reale processo di valorizzazione della attuale categoria dei funzionari realizzabile attraverso un intervento riformatore sviluppato nei seguenti punti cardine:

- effettiva unificazione delle carriere e dei ruoli in un'unica ed unitaria carriera dirigenziale e, dunque, in un unico ed unitario ruolo dirigenziale, con relativo inquadramento di tutti gli attuali funzionari nelle qualifiche dirigenziali e conseguente rideterminazione degli organici delle stesse;
- ridenominazione della carriera, del ruolo e delle qualifiche dirigenziali stesse per rafforzare quell'obiettivo di definire maggiormente, anche attraverso una pregnante ed omogenea significanza terminologica, la peculiare identità di tale carriera e la specificità delle alte funzioni esercitate a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. In quest'ottica, si ritiene, pertanto, congruo allo scopo prefisso una ridenominazione della carriera in "Carriera dei Questori" e del ruolo in "ruolo dei Questori", nonché una ridenominazione delle quattro qualifiche dirigenziali, con la previsione anche di più fasce economiche, non escludendo a priori la reintroduzione di un qualifica apicale equiparabile a quella del Generale di Corpo d'armata in armonia con le altre Forze di polizia ad ordinamento militare;

- accesso al ruolo, a regime definitivo, esclusivamente mediante concorso pubblico per esami, riservato a candidati in possesso, oltre che degli altri requisiti già normativamente prescritti, della laurea quinquennale di aera giuridica, con la previsione di una riserva di posti pari al 20% per il personale proveniente dal ruolo direttivo in possesso del prescritto titolo di studio;
- costituzione un'area contrattuale autonoma per la definizione degli aspetti giuridici e limitatamente alla determinazione degli aspetti derivanti dall'applicazione e dal rinnovo degli accordi contrattuali di quelli economici del rapporto d'impiego sia nelle sedi centrali sia in quelle periferiche;
- copertura assicurativa del rischio di responsabilità civile.

Infine, ed a fattor comune, del generale processo di riordino delle carriere, si ritiene non solo fortemente auspicabile, ma anche assolutamente equo prevedere, per tutte le qualifiche l'introduzione dell'istituto del conseguimento a tutti gli effetti giuridici ed economici (fermi restando, naturalmente, i prescritti limiti di età) della promozione alla qualifica superiore il giorno precedente alla cessazione dal servizio, salvo già non si tratti di quella apicale del rispettivo ruolo di appartenenza, senza peraltro restrizioni in ordine ai motivi della cessazione stessa (e quindi, oltre che per limiti di età, infermità o decesso, anche se a domanda).

Tale meccanismo è, infatti, allo stato iniquamente previsto soltanto per le Forze armate e per le altre Forze di polizia ad ordinamento militare. Non solo, ma anche nella Polizia di Stato è beneficio riservato esclusivamente solo ai dirigenti generali (in termini economici), ai dirigenti superiori (con almeno cinque anni di anzianità) ed ai dirigenti del ruolo ad esaurimento.

Peraltro, sotto un profilo di spesa, nella vigenza di un sistema pensionistico di tipo contributivo, dovrebbe risultare quasi irrisoria la quantificazione dell'onere finanziario necessario per la copertura dell'innovazione proposta.

Roma, 26 ottobre 2009

Il Segretario Nazionale
Enzo Marco Letizia