

Atto Camera

Interrogazione a risposta scritta 4-05425
presentata da
MARCELLO DE ANGELIS
martedì 15 dicembre 2009, seduta n.258

DE ANGELIS e CARLUCCI. -
Al Ministro della difesa.

- Per sapere - premesso che:

l'articolo 40, comma 1, della legge n. 958 del 1986, prevede che «Ai graduati e militari di truppa in ferma di leva prolungata all'atto del congedamento è corrisposto un premio pari a due volte l'ultima paga mensile percepita per ogni anno o frazione superiore a sei mesi di servizio prestato»; i Ministeri dell'interno, delle politiche agricole alimentari e forestali, della difesa, dell'economia e finanze, e della giustizia corrispondono rispettivamente agli allievi della Polizia di Stato, del Corpo Forestale dello Stato, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, e del Corpo di polizia penitenziaria un trattamento economico corrispondente a meno del cinquanta per cento di quello corrisposto al personale effettivo della qualifica o grado iniziali, in base a disposizioni emanate in tempi in cui per accedere ai gradi e alle qualifiche iniziali delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare non era, come accade invece oggi, previsto il transito, di fatto obbligatorio, attraverso il servizio volontario nelle Forze armate; il Ministero della difesa corrisponde al termine del servizio volontario il sopra richiamato «premio di congedamento» ai tutti militari collocati in congedo da Esercito, Aeronautica e Marina, ma non a quelli destinati - per aver superato un pubblico concorso - ad essere poi avviati alla frequenza del predetto corso di formazione iniziale per l'accesso ai ruoli delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare; il citato Ministero della difesa ha escluso da tale beneficio o ha provveduto al recupero forzato delle somme percepite, anche i militari che sono stati poi assunti, in alcuni casi dopo diversi anni, nelle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare non in base ad una previsione di legge ma solo sulla base di interpretazioni relative alla funzione che il «premio di congedamento» avrebbe ai fini del reinserimento nella «vita civile» dei militari congedati, che sarebbe esclusa dalla successiva assunzione, che viene considerata come una sorta di prosecuzione del rapporto di impiego; all'atto di detta assunzione nelle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare il periodo, da un anno a cinque anni, trascorso al servizio dello Stato nelle Forze armate non viene computato ai fini della progressione economica e di carriera - escludendo così, di fatto, la presunta «continuità» tra rapporti di impiego - non solo da parte dei Ministeri dell'interno, dell'economia e finanze, della giustizia e delle politiche agricole alimentari e forestali, ma anche da parte dello stesso Ministero della difesa, che invece accampa tale presunta «continuità» nell'escludere i militari dal beneficio; ciò non contribuisce positivamente all'immagine delle Forze armate e all'interesse che i giovani nutrono ad accedere nelle stesse -: se per il ministro interrogato non sia opportuno promuovere tutte le iniziative; anche di carattere normativo, necessarie affinché il personale che proviene dalle Forze armate e accede alle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare conservi, durante il corso di formazione iniziale, il trattamento economico precedentemente in godimento e gli venga computato, ai fini della progressione economica e di carriera, il servizio militare prestato nelle Forze armate; se non sia il caso di disporre che il «premio di congedamento» venga comunque erogato a quei militari i quali, destinati ad essere assunti nelle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, debbano attendere più di tre mesi dal momento del congedo a quello dell'assunzione. (4-05425)

Atto Camera

**Risposta scritta pubblicata martedì 3 maggio 2011
nell'allegato B della seduta n. 470
All'Interrogazione 4-05425 presentata da
MARCELLO DE ANGELIS**

Risposta. - L'atto in esame pone sostanzialmente due questioni molto complesse. La prima questione riguarda la mancata corresponsione del premio di congedamento ai militari delle Forze armate che al termine del servizio volontario sono avviati alla frequenza del corso di formazione iniziale per l'accesso ai gradi e qualifiche iniziali delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare.

La seconda questione, molto più complessa in ragione della prevalente competenza di altri dicasteri, invece, concerne il mancato riconoscimento, all'atto dell'assunzione nelle predette Forze di polizia, del periodo trascorso nelle Forze armate «ai fini della progressione economica e di carriera». Preliminarmente si osserva che le disposizioni rilevanti ai fini delle questioni in parola, previste dalle leggi n. 958 del 1986 e n. 266 del 2004 sono state riassetate nel codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010. Per quanto riguarda la prima questione, l'articolo 5 della legge n. 958 del 1986 (ora articolo 2038 del codice dell'ordinamento militare), prevede che i militari e i graduati in servizio di leva possano essere ammessi, a domanda, alla commutazione della ferma di leva in ferma di leva prolungata, biennale o triennale, valida agli effetti dell'assolvimento degli obblighi di leva. All'atto del congedamento al termine della ferma è previsto che al personale in parola sia corrisposto un premio di congedamento, pari a due volte l'ultima paga mensile percepita per ogni anno o frazione superiore a sei mesi di servizio prestato (articolo 40 comma 1 della legge n. 958 del 1986 ora articolo 1790 del codice dell'ordinamento militare). Al riguardo, secondo la giurisprudenza amministrativa prevalente - in linea con la ratio, sottesa alla previsione in parola, di assicurare una sorta di gratifica a coloro che, con l'effettivo congedo, escono definitivamente dalla vita militare, senza aver maturato il diritto a pensione - il presupposto per l'erogazione di tale beneficio consiste nell'effettivo congedamento dell'interessato, inteso quale momento in cui questi lascia il servizio per rientrare nella vita civile (ex plurimis tribunale amministrativo regionale Calabria, sede Catanzaro - sezione prima, sentenza n. 2101 del 28 dicembre del 2006). Ciò premesso, con l'entrata in vigore della legge n. 226 del 2004, che ha previsto la sospensione del servizio di leva a decorrere dal 1° gennaio 2005, è venuta logicamente meno la possibilità di reclutare le predette categorie di personale militare, mancando chiaramente il presupposto della ferma di leva da commutare in ferma prolungata. Tale legge ha istituito le attuali figure dei volontari in ferma prefissata di un anno (Vfp1) e dei volontari in ferma prefissata quadriennale (Vfp4) ed ha reso, peraltro, obbligatoria, fino all'anno 2020, l'effettuazione di un anno di servizio volontario nelle Forze armate (VFP1) per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alle carriere iniziali delle Forze di polizia (con percentuali d'immissione diretta ovvero previo svolgimento del servizio nelle Forze armate di durata quadriennale), al fine di incentivare il reclutamento delle predette nuove categorie di personale. Non si tratta, pertanto, di transito diretto dei volontari dalle Forze armate alle Forze di polizia, in quanto l'effettuazione di un anno di ferma volontaria nelle Forze armate costituisce solo uno dei requisiti necessari per poter partecipare ai relativi concorsi. La legge n. 226 del 2004, inoltre, non contempla alcuna previsione relativa alla concessione del premio di congedamento, anzi, all'articolo n. 10 estende espressamente ai volontari in ferma prefissata le sole disposizioni che prevedono benefici non economici conseguenti all'aver effettuato il servizio militare di leva (articolo n. 699 del codice dell'ordinamento militare). Il beneficio in parola, pertanto, non può

essere invocato da quei militari che, al termine della ferma prefissata contratta, transitino nel servizio permanente delle Forze armate o accedano, previo concorso, alle carriere iniziali delle Forze di Polizia. Il presupposto per la concessione del beneficio in questione non sarebbe comunque configurabile anche nel caso in cui i volontari vincitori di concorso vengano posti in congedo illimitato in attesa di essere chiamati dalle Amministrazioni competenti, in quanto tale circostanza, non pregiudicando in alcun modo il diritto dei medesimi ad essere ammessi alle carriere iniziali delle Amministrazioni interessate, non crea il presupposto giuridico della definitiva immissione nella vita civile ai fini dell'erogazione del premio in argomento. La mancata corresponsione del premio di congedamento alle categorie di personale in questione non dipende, pertanto, da una scelta discrezionale del Ministero della difesa, bensì dai limiti posti dalle disposizioni che lo prevedono. In merito, invece, alla seconda questione, si deve sottolineare la presenza di alcuni profili di una certa complessità, in relazione alla prevalente competenza di altri dicasteri su tale materia e soprattutto in considerazione delle differenti posizioni rispettivamente assunte da ciascuno di essi su tale specifico aspetto, la cui disomogeneità ne rende notevolmente difficoltosa una sintesi. In merito al computo del periodo trascorso nelle Forze armate ai fini della progressione di carriera nelle Forze di polizia, sussistono elementi di notevole criticità, tenuto conto che tale evenienza avrebbe notevoli riflessi sullo sviluppo dei ruoli delle varie categorie di personale. Infatti, in alcuni casi, i volontari in ferma prefissata vincitori di concorso potrebbero vantare all'atto dell'immissione nelle carriere iniziali delle Forze di polizia un'anzianità di servizio notevolmente superiore ai colleghi già in ruolo, con ripercussioni ai fini dell'avanzamento nei gradi previsti. D'altro canto, non si può trascurare che il quadro normativo in materia di stato giuridico, reclutamento ed avanzamento del personale di ciascuna delle Forze di polizia interessate costituisce un sistema complesso di previsioni strutturato per rispondere adeguatamente ad esigenze organizzative, di tipo gestionale e funzionale, nonché a percorsi razionali di sviluppo di carriera. L'alimentazione dei ruoli delle diverse categorie di personale, stabilita per legge, infatti, è concepita in modo da risultare progressiva e graduale, allo scopo di disporre di personale con anzianità di ruolo adeguata ai vari livelli della scala gerarchica. Per quanto riguarda l'aspetto relativo al mantenimento del trattamento economico in godimento durante il corso di formazione, giova evidenziare, preliminarmente, che ai Vfp1 e ai Vfp4 è corrisposta, nel periodo di ferma, una paga netta giornaliera determinata in misure percentuali, in funzione del grado rivestito, riferite al valore giornaliero dello stipendio iniziale lordo e dell'indennità integrativa speciale, costituenti la retribuzione mensile del grado iniziale dei volontari di truppa in servizio permanente (articoli 8 e 15 della legge n. 226 del 2004, ora articolo 1791 del codice dell'ordinamento militare). Nel momento in cui sono ammessi ai corsi di formazione per le carriere iniziali delle Forze di polizia, i volontari in questione perdono il grado rivestito (articolo 19 della legge n. 226 del 2004 ora articolo 864, comma 1, lettera b del codice dell'ordinamento militare) e, conseguentemente, percepiscono il trattamento economico previsto per gli allievi dei corsi dall'articolo 59 della legge n. 121 del 1981, se appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile, e dalla nota alla tabella di cui all'articolo 32, comma 5, della legge n. 958 del 1986 ora articolo n. 2157 del codice dell'ordinamento militare, se appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento militare. In particolare, il predetto articolo 59 prevede espressamente che «il trattamento economico degli allievi dei corsi è determinato in misura proporzionale alle retribuzioni delle qualifiche iniziali cui danno accesso i rispettivi corsi, con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze». L'articolo 2157 del codice dell'ordinamento militare estende agli allievi carabinieri il trattamento economico previsto dall'articolo 1798 del codice dell'ordinamento militare per gli allievi delle altre Forze armate, consistente in una paga netta giornaliera calcolata in misura percentuale, rispetto al valore della retribuzione mensile

del grado iniziale del ruolo dei volontari di truppa in servizio permanente (stipendio mensile iniziale lordo e indennità integrativa speciale). Ai soli allievi provenienti dagli altri ruoli della Polizia di Stato, dall'amministrazione del Ministero dell'interno e dagli altri corpi di polizia è invece attribuito, ai sensi dell'articolo 28 della legge 10 ottobre 1986, n. 668, il trattamento economico più favorevole in godimento. Ciò in conformità con il consolidato principio del divieto di reformatio in peius, che assicura al dipendente pubblico, nei casi di passaggio di carriera, la conservazione della retribuzione acquisita in forza di un rapporto d'impiego continuativo e a tempo indeterminato. Tale disposizione ricalca quanto già previsto, in via generale, per gli impiegati civili dello Stato dall'articolo 202 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, il quale nei casi di transito da un'amministrazione dello Stato ad un'altra, garantisce la conservazione del trattamento economico già acquisito in via definitiva.

Per l'applicazione di tale disposizione devono sussistere i seguenti presupposti:

titolarità di un rapporto di lavoro stabile e continuativo in un'amministrazione dello Stato;

transito nei ruoli di un'altra amministrazione statale;

realizzazione del transito senza soluzione di continuità.

Tali presupposti non si verificano per il personale proveniente dalle Forze armate, in quanto: il servizio prestato nelle Forze armate dai volontari in ferma breve o prefissata, essendo a tempo determinato, non ha carattere di stabilità;

durante il periodo di frequenza del corso di formazione l'allievo agente non risulta ancora immesso in ruolo;

l'accesso dei volontari delle Forze armate nei ruoli delle Forze di polizia non si realizza con un transito, bensì solo a seguito di un concorso pubblico. In tal senso il Tar Lazio Sezione prima con sentenza n. 8554 del 26 settembre del 2008, ha ricusato il ricorso di alcuni allievi agenti della Polizia di Stato, diretto al riconoscimento del diritto a percepire, durante la frequenza del corso, il miglior trattamento retributivo loro corrisposto nelle Forze armate in qualità di volontari in ferma di leva prolungata. In conclusione, i profili di complessità sopra descritti non consentono, allo Stato, l'adozione di iniziative nel senso auspicato dall'interrogante. Se da un lato, infatti, per l'erogazione del premio di congedamento è necessaria una specifica disposizione normativa, che ne preveda, peraltro, anche la relativa copertura finanziaria, dall'altro per l'eventuale riconoscimento del periodo prestato nelle Forze armate ai fini della progressione di carriera nelle Forze di polizia, la disposizione normativa, anche in tal caso necessaria, deve necessariamente tenere conto dei criteri di equilibrio e gradualità a fondamento delle dinamiche di carriera all'interno dei vari ruoli di ciascun ordinamento, per cui, eventuali interventi sulle dinamiche dei ruoli non possono che essere valutati in un'ottica unitaria, nel quadro più ampio dei provvedimenti di riordino complessivo delle carriere e dei ruoli delle Forze armate e delle Forze di polizia.

Il Ministro della difesa: Ignazio La Russa.