



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MININNO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 MARZO 2022

Disposizioni in materia di congiungimento familiare per il personale delle Forze armate, di polizia, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e in materia di prima assegnazione di sede di servizio, trasferimento a domanda e d'autorità per le Forze armate

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge introduce maggiori tutele per il personale delle Forze armate, delle Forze di polizia (militari e civili) e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di congiungimento familiare ed introduce nel codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, nuove disposizioni in materia di prima assegnazione di sede di servizio e di trasferimento a domanda e d'autorità. Questa proposta riscrive il disegno di legge atto Senato n. 791, presentato a inizio legislatura, alla luce dei rilievi, delle proposte e delle osservazioni emerse durante il corposo ciclo di audizioni che ha coinvolto il I Reparto (Personale) dello Stato maggiore della difesa, il Dipartimento impiego del personale dello Stato maggiore dell'Esercito italiano, il I Reparto (Personale) dello Stato maggiore della Marina militare, il I Reparto (Personale) dello Stato maggiore dell'Aeronautica militare, il I Reparto (Organizzazione delle forze) del Comando generale dell'Arma dei carabinieri, il I Reparto (Personale) del Comando generale del Corpo della guardia di finanza, il I Reparto (Personale) del Comando generale delle capitanerie di porto, la direzione centrale per le risorse umane della Polizia di Stato, la Direzione generale del personale e delle risorse del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il Consiglio centrale di rappresentanza interforze e delle singole Forze armate e Forze di polizia a ordinamento militare, le associazioni sindacali delle Forze di polizia ad ordinamento civile e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Lo stato giuridico del personale del comparto difesa, sicurezza e soccorso, « in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli

obblighi e delle limitazioni personali, previsti 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 e i correlati impieghi in attività usuranti », è articolato in un complesso di doveri e diritti assolutamente singolare, differente, nella sostanza, rispetto a quello degli altri dipendenti pubblici. Tale « specificità » è sancita dall'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183. Il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel dettare le « norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche », all'articolo 3, stabilisce che il rapporto d'impiego del personale militare e delle Forze di polizia resta regolamentato da norme speciali di diritto pubblico, sottraendolo al regime di lavoro subordinato « privatistico », proprio di altre amministrazioni pubbliche.

In questo quadro normativo, appare evidente la necessità di introdurre delle norme a tutela dei citati comparti, che tendano ad equilibrare la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto alle legittime richieste ed aspettative del dipendente.

L'articolo 17 della legge 28 luglio 1999, n. 266, riconosce al coniuge convivente del personale in servizio permanente delle Forze armate, delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e degli ufficiali piloti di complemento in ferma dodecennale, trasferiti d'autorità ad altra sede di servizio, il diritto « ad essere impiegato presso l'amministrazione di appartenenza o, per comando o distacco, presso altre amministrazioni nella sede di servizio del coniuge o, in mancanza, nella sede più vicina », qualora lo stesso sia

impiegato presso una delle amministrazioni pubbliche, espressamente indicate dal comma 2 dell'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Questo importante istituto ha il chiaro obiettivo di tutelare la stabilità e la serenità della famiglia, diritto fondamentale sancito dall'articolo 29 della Carta costituzionale, evitando gravi traumi famigliari in relazione a quelle categorie di dipendenti pubblici, maggiormente soggette a trasferimenti di sede. La tutela, peraltro, è reciproca, dato che le conseguenze di uno smembramento familiare potrebbero incidere negativamente anche sul servizio del militare o appartenente alle Forze di polizia, oltre che sulla sua famiglia. La norma, tuttavia, dispone soltanto in relazione all'ipotesi del trasferimento del « coniuge convivente » che sia impiegato in un'amministrazione dello Stato allorché il militare o l'appartenente alle Forze dell'ordine o al Corpo nazionale dei vigili del fuoco sia trasferito d'autorità, escludendo invece il caso in cui sia quest'ultimo a chiedere il trasferimento per congiungersi alla propria famiglia.

L'articolo 1 del presente disegno di legge, pertanto, introduce un nuovo istituto in tema di congiungimento familiare per il personale in servizio permanente delle Forze armate, delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e degli ufficiali e sottufficiali piloti e navigatori di complemento. Al personale coniugato o che sia unito civilmente con altro dipendente delle summenzionate amministrazioni, ovvero di altra amministrazione pubblica, è riconosciuto il diritto, previa domanda, al congiungimento, che avverrà in sedi, distanti tra loro massimo 50 chilometri, scelte congiuntamente dalle due amministrazioni presso le quali i dipendenti prestano servizio, tenendo conto delle esigenze di servizio e, se possibile, del gradimento dei dipendenti. In tal modo si contemperano le due legittime esigenze. Da un

lato si rende effettivo per i dipendenti il diritto costituzionale all'unità della famiglia, dall'altro non si pregiudica il buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche, lasciando a queste ultime la scelta congiunta della sede di servizio dei dipendenti. L'obiettivo del disegno di legge non è infatti quello di garantire un trasferimento nella sede di servizio preferita dal dipendente, ma di assicurare a una particolare categoria di dipendenti pubblici, maggiormente soggetta a trasferimenti di sede, la possibilità di convivere con la propria famiglia, garantendone stabilità e serenità, quale diritto fondamentale sancito dall'articolo 29 della Costituzione. Questo nuovo istituto appare necessario in quanto a normativa vigente si verifica che nel caso di coniugi appartenenti alla stessa Forza armata/Corpo, ciascuna amministrazione adotta procedure volte a favorire il congiungimento familiare a domanda; al contrario, non è regolato il congiungimento di personale coniugato (o unito civilmente) in servizio presso amministrazioni diverse. Sicché, in assenza di una chiara procedura (quale delle due amministrazioni debba trasferire il proprio dipendente), ciascuna delle due amministrazioni coinvolte cerca di « scaricare » l'incombenza sull'altra, magari con l'intento di non nuocere alla propria attività istituzionale, ma certamente a discapito del personale e del nucleo familiare di quest'ultimo.

Le amministrazioni avranno pertanto l'obbligo di individuare congiuntamente, entro centottanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza, almeno una coppia di sedi di servizio, anche diverse da quelle in cui prestano servizio i due dipendenti all'atto della domanda, distanti tra loro non più di 50 chilometri e di procedere al trasferimento senza oneri entro trenta giorni dall'accettazione da parte degli stessi. In caso di rinuncia, anche di uno solo dei richiedenti, è previsto il divieto di presentare una nuova istanza di con-

giungimento prima che siano trascorsi due anni.

L'articolo 2 estende il già citato diritto di cui all'articolo 17 della legge 28 luglio 1999, n. 266, previsto solo per il coniuge convivente dell'appartenente alle Forze armate, di polizia e Vigili del fuoco, anche al componente della coppia legata da unione civile e al convivente di fatto (disciplinati all'articolo 1 della legge 20 maggio 2016, n. 76).

Il disegno di legge propone, inoltre, con l'introduzione di due articoli al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, una disciplina più chiara e trasparente nell'adozione del trasferimento a domanda e d'autorità da parte delle amministrazioni militari. Il comma 2 dell'articolo 34 dello stesso codice 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 ». In assenza di una specifica disciplina normativa sui trasferimenti, ogni Forza armata ha adottato, in totale autonomia, proprie regole interne, con conseguente disparità di trattamento tra appartenenti alle diverse amministrazioni militari ed enorme potere discrezionale nella decisione sui trasferimenti da parte delle stesse amministrazioni.

Se da un lato è comprensibile che il trasferimento d'autorità, cioè quello esercitato nell'esclusivo interesse dell'amministrazione militare, non possa essere soggetto ad una disciplina particolarmente stringente, non è altrettanto accettabile che i trasferimenti a domanda, cioè quelli richiesti dal personale per proprie esigenze, avvengano in maniera totalmente arbitraria. L'introduzione di regole alle quali l'amministrazione militare debba attenersi risulta ancora più necessaria se si considera che i provvedimenti di trasferimento dei militari, rientrando nel *genus*

degli ordini, sono sottratti alla disciplina generale sul procedimento amministrativo dettata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e, pertanto, non necessitano di particolare motivazione, in quanto l'interesse pubblico al rispetto della disciplina ed allo svolgimento del servizio è prevalente su altri eventuali interessi del dipendente subordinato. L'articolo 3 del disegno di legge dispone l'introduzione nel citato codice dell'ordinamento militare dell'articolo 977-*bis*, sul trasferimento a domanda, che impone alle amministrazioni militari di diramare, con cadenza annuale, un avviso contenente l'elenco delle posizioni disponibili, divise per sedi, fino al grado di tenente colonnello, escludendo quelle relative al comando degli enti. In aggiunta, è rimesso alla facoltà delle amministrazioni suddividere tali posizioni per grado, ruolo, categoria, specialità, qualifica, nonché prevedere ulteriori requisiti o limitazioni. È riconosciuto il diritto, ai militari interessati, di concorrere per tutte le posizioni rispetto alle quali siano in possesso dei requisiti, in ordine di preferenza. Le amministrazioni compongono le graduatorie e le rendono conoscibili entro il termine di novanta giorni decorrenti dalla pubblicazione dell'avviso e procedono al trasferimento dei militari utilmente collocati in graduatoria entro ulteriori trenta giorni.

Inoltre, il medesimo articolo 3 del disegno di legge introduce nel codice dell'ordinamento militare l'articolo 977-*ter*, sul trasferimento d'autorità, con il quale si dispone 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, dall'ultimo trasferimento o dal termine dell'aspettativa elettorale (articolo 903 del codice dell'ordinamento militare), salvo che nei casi dell'assegnazione del comando di un ente, del compimento dei periodi minimi di comando o di attribuzioni specifiche prescritti per l'avanzamento (che non possano essere

effettuati presso l'ente di assegnazione), di consenso dell'interessato, di motivata incompatibilità ambientale o qualora si verifichi la chiusura della sede dove il militare è assegnato o venga disposta la cancellazione della posizione organica e non vi sia la possibilità di impiegare il militare presso la stessa sede.

Le amministrazioni sono comunque libere, in considerazione delle proprie esigenze di servizio, di procedere a ripianare d'autorità le posizioni vacanti, una volta esperito almeno un tentativo di assegnare quelle posizioni a domanda. In tal modo viene preservata l'autonomia d'impiego dell'amministrazione che può colmare la vacanza ricorrendo al trasferimento d'autorità, previo accertamento dell'inesistenza di personale interessato ad essere trasferito volontariamente. Grazie a tale clausola si scongiura il rischio che, in presenza di personale interessato al trasferimento, si debba imporre a qualcun altro il trasferimento d'autorità con conseguente disagio per sé e per i propri familiari; allo stesso tempo, si riduce al minimo l'erogazione dell'indennità di trasferimento, disciplinata dalla legge 29 marzo 2001, n. 86, e legata ai trasferimenti d'autorità.

Inoltre, allo stesso articolo 3, si propone la modifica dei criteri per la prima assegnazione di sede di servizio dei militari. L'articolo 976 del codice dell'ordinamento militare infatti prevede che la stessa venga stabilita al termine della fase di formazione, sulla base delle direttive d'impiego di ciascuna Forza armata, tenuto conto dell'ordine della graduatoria di merito. Questo comporta che il militare accetti la promozione prima di conoscere la sede di destinazione. Se tale previsione può essere accettabile per i concorsi pubblici, non lo è certamente per i concorsi interni. Il miglioramento della posizione gerarchica e lavorativa non è l'unico fattore di cui il militare, soprattutto se con carico di famiglia, deve tenere conto. Spesso infatti è necessario soppesare attentamente

tra i benefici della promozione e gli svantaggi di un eventuale trasferimento. Questa valutazione non è possibile se l'assegnazione della destinazione avviene successivamente all'accettazione del nuovo grado. Pertanto la modifica prevede, per i soli concorsi interni, che l'assegnazione di sede di servizio dei militari vincitori venga stabilita al termine del concorso, in base alla scelta del militare stesso, nell'ordine della graduatoria di merito, tra le sedi proposte dalla Forza armata. Si prevede inoltre che, in caso di rinuncia all'immissione nel nuovo ruolo, il militare permanga nel grado e ruolo precedentemente posseduti e nella precedente sede di servizio. I posti non ricoperti dai rinunciatari, poi, sono assegnati ai successivi concorrenti idonei nell'ordine della graduatoria di merito.

L'articolo 4 del disegno di legge demanda al Ministero della difesa, nel termine di centoventi 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 dei componenti del nucleo familiare e all'eventuale presenza di gravi patologie nello stesso nucleo. Ulteriori criteri e punteggi saranno attribuiti a seconda della presenza del coniuge, o unito civilmente, con contratto di lavoro a tempo indeterminato nel settore privato da non meno di quattro anni entro una distanza massima di novanta chilometri dalla sede dell'ente per il quale si presenta la domanda di trasferimento e in relazione al rendimento lavorativo, all'impiego in sedi disagiate o in missioni fuori dai confini nazionali e al numero dei trasferimenti di sede effettuati.

L'articolo 5 specifica che le disposizioni introdotte con il presente disegno di legge non generano l'assunzione di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Congiungimento familiare)

1. Il personale in servizio permanente delle Forze armate, delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, coniugato o unito civilmente con personale in servizio permanente presso una delle predette amministrazioni, ovvero a tempo indeterminato presso una amministrazione pubblica di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ha diritto, a domanda, al congiungimento familiare secondo quanto stabilito dal presente articolo.

2. L'istanza di congiungimento familiare di cui al comma 1 deve essere presentata presso l'amministrazione di appartenenza da entrambi i dipendenti e nella stessa è possibile indicare la preferenza di una o più sedi in ordine di gradimento.

3. Le amministrazioni coinvolte, tenuto conto delle proprie esigenze di impiego, nonché delle preferenze indicate dai richiedenti, entro centottanta giorni dalla data di presentazione dell'ultima delle due istanze, individuano, d'intesa tra loro e ciascuna per il proprio dipendente, almeno una coppia di sedi di servizio, anche diverse da quelle in cui prestano servizio i due dipendenti all'atto dell'istanza medesima, purché distanti non più di 50 chilometri l'una dall'altra.

4. Le amministrazioni coinvolte procedono al trasferimento dei dipendenti entro trenta giorni dalla loro accettazione delle sedi proposte. In caso di rinuncia da parte anche di uno solo dei richiedenti, non si dà luogo ai trasferimenti e rimane preclusa la

possibilità di presentare una nuova istanza di congiungimento prima che siano trascorsi due anni.

5. Il presente articolo si applica anche nel caso in cui uno o entrambi i componenti della coppia legata da matrimonio o da unione civile appartengano alla categoria degli ufficiali o sottufficiali piloti e navigatori di complemento.

6. I trasferimenti disposti ai sensi del presente articolo non comportano alcun onere a carico delle amministrazioni coinvolte.

Art. 2.

(Modifica all'articolo 17 della legge 28 luglio 1999, n. 266)

1. All'articolo 17 della legge 28 luglio 1999, n. 266, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

« *1-bis.* Le disposizioni del comma 1 si applicano anche alle parti di un'unione civile ovvero ai conviventi di fatto, ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76 ».

Art. 3.

(Prima assegnazione di sede e trasferimento a domanda e trasferimento d'autorità nelle Forze armate)

1. Al libro quarto, titolo V, capo VI, sezione I, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 976:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« *1.* La prima assegnazione di sede di servizio del militare reclutato con concorso pubblico è stabilita al termine della fase di formazione, in base alla scelta del militare

stesso nell'ordine della graduatoria di merito, tra le sedi proposte dalla Forza armata »;

2) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1-bis.* La prima assegnazione di sede di servizio del militare reclutato con concorso interno è stabilita al termine del concorso, in base alla scelta del militare stesso nell'ordine della graduatoria di merito, tra le sedi proposte dalla Forza armata. Il militare utilmente collocato in graduatoria che rinuncia all'immissione nel nuovo ruolo permane nel grado e ruolo precedentemente posseduti e nella precedente sede di servizio. I posti non ricoperti dai rinunciatari sono assegnati ai successivi concorrenti idonei nell'ordine della graduatoria di merito »;

b) dopo l'articolo 977 sono aggiunti, in fine, i seguenti:

« Art. 977-*bis.* - (*Trasferimento a domanda*) - 1. Con cadenza annuale le amministrazioni militari diramano un avviso contenente l'elenco delle posizioni disponibili fino al grado di tenente colonnello, divise per sedi, escluse quelle relative ai comandi degli enti.

2. È facoltà delle amministrazioni suddividere le posizioni di cui al comma 1 per grado, ruolo, categoria, specialità e qualifica, nonché prevedere ulteriori requisiti o limitazioni.

3. I militari interessati al trasferimento nelle sedi indicate nell'elenco di cui al comma 1 hanno diritto a concorrere per tutte le posizioni per le quali posseggono i requisiti, in ordine di preferenza.

4. Entro novanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso di cui al comma 1, le amministrazioni compongono le graduatorie e le rendono conoscibili. Entro ulteriori trenta giorni le amministrazioni procedono al trasferimento dei dipendenti utilmente collocati in graduatoria, senza oneri a carico delle amministrazioni.

Art. 977-ter. - (*Trasferimento d'autorità*)

- 1. Nessun militare fino al grado di tenente colonnello può essere trasferito d'autorità prima che siano trascorsi cinque anni dalla data della prima assegnazione, ovvero dell'ultimo trasferimento, ovvero dal termine dell'aspettativa di cui all'articolo 903, fatta eccezione per i seguenti casi:

a) assegnazione del comando di un ente;

b) compimento dei periodi minimi di comando o di attribuzioni specifiche prescritti per l'avanzamento che non possono essere effettuati presso l'ente di assegnazione;

c) consenso dell'interessato;

d) incompatibilità ambientale, con osservanza da parte dell'amministrazione dell'obbligo di motivazione di cui all'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241;

e) chiusura dell'ente di servizio del militare, ovvero cancellazione della posizione tabellare organica assegnata al militare, in assenza di utile impiego presso la stessa sede.

2. Le amministrazioni possono procedere a ripianare d'autorità le posizioni vacanti solo dopo aver esperito almeno un tentativo di assegnare le medesime posizioni a domanda ».

Art. 4.

(*Regolamento sui trasferimenti a domanda*)

1. Il Ministro della difesa, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta con proprio decreto, ai sensi del comma 3 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento per disciplinare le graduatorie dei trasferimenti a domanda del personale delle Forze armate in conformità alle disposizioni

della presente legge, fissandone i criteri e i punteggi, con riguardo a:

- a) anzianità di servizio;
- b) numero dei componenti del nucleo familiare;
- c) presenza di componenti del nucleo familiare con gravi patologie;
- d) coniuge, ovvero l'altra parte dell'unione civile, con contratto di lavoro a tempo indeterminato nel settore privato da almeno quattro anni entro una distanza non superiore a novanta chilometri dalla sede dell'ente per il quale si presenta la domanda di trasferimento, con previsione di punteggio incrementale per ogni ulteriore anno di lavoro;
- e) rendimento lavorativo degli ultimi cinque anni;
- f) impiego in sedi disagiate e partecipazione a missioni fuori dai confini nazionali;
- g) numero di trasferimenti di sede effettuati, con previsione di incremento di punteggio per ogni trasferimento d'autorità e decremento per ogni trasferimento a domanda.

Art. 5.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

€ 1,00