

## **PATTO PER LA SICUREZZA (20.9.07 h.17.00)**

### **Premessa**

Nelle “Linee guida del Patto per la sicurezza” del 31 luglio 2007, Governo, organizzazioni sindacali delle Forze di polizia e rappresentanze militari hanno assunto l’impegno a siglare entro il successivo mese di settembre un documento programmatico per il miglioramento degli standard di sicurezza e di difesa del Paese.

Tale documento si inserisce, recependone gli indirizzi ed i criteri generali applicabili al comparto sicurezza-difesa, nel quadro dei processi di riorganizzazione del lavoro pubblico e di riforma delle amministrazioni avviati con l’Intesa siglata tra Governo e parti sociali il 6 aprile 2007.

Come indicato nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2008/2011, la sicurezza, interna ed esterna, rappresenta un fattore determinante per il rilancio economico del Paese, per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini, per lo svolgimento delle attività sociali, culturali ed imprenditoriali.

Inoltre la garanzia della legalità costituisce il presupposto indispensabile per lo sviluppo di politiche pubbliche adeguate rispetto ai problemi dell’integrazione sociale e del contenimento dei fenomeni di devianza .

La delicatezza e la peculiarità delle funzioni volte a garantire legalità e sicurezza nel Paese impongono di valorizzare il concetto di specificità del comparto sicurezza-difesa e rendono dunque necessarie una programmazione strategica ed una pianificazione economica e finanziaria pluriennale di ampio respiro il cui obiettivo deve essere il raggiungimento di più elevati livelli di efficienza ed efficacia nella messa in opera di un servizio pubblico centrale.

### **Il cittadino e i suoi diritti al centro del Patto per la sicurezza**

Il presente “Patto per la sicurezza” muove dal riconoscimento che tutti i cittadini hanno il fondamentale diritto di vivere sicuri e liberi dalla paura di rimanere vittime di situazioni lesive della propria sfera personale e patrimoniale ovvero di situazioni che possano turbare l’esercizio delle libertà riconosciute dalla Costituzione.



Se è compito primario del Governo mettere in campo efficaci politiche in grado di garantire le libertà ed i beni dei cittadini, è però necessario che queste politiche poggino anche sul coinvolgimento e la fattiva collaborazione di tutti gli attori così da realizzare l'obiettivo di una sicurezza partecipata e condivisa.

In coerenza con gli interventi posti in essere in tutto il settore pubblico sarà necessario incrementare le iniziative dirette a realizzare una comunicazione efficace verso l'esterno allo scopo di rendere le diverse collettività del territorio sempre più partecipi.

### **I contenuti per una politica della sicurezza efficiente ed efficace**

La garanzia della sicurezza è in primo luogo il risultato della collaborazione di diversi livelli di governo.

Al fine di sostenere con continuità tale collaborazione andranno dunque rafforzati i processi di complementarità e di integrazione tra gli apparati nazionali della sicurezza, nonché tra questi ed i soggetti che "producono" sicurezza di tipo sussidiario, elevando i livelli di coinvolgimento e responsabilità degli amministratori degli enti del sistema delle autonomie locali nell'ambito dei vigenti ambiti organizzativi e funzionali.

La garanzia della sicurezza è inoltre una variabile strettamente dipendente dalle risorse umane, strumentali e finanziarie che una collettività mette a disposizione del comparto e del corretto uso di queste risorse. L'analisi attenta dell'allocazione delle risorse disponibili all'interno del sistema, la ricerca di tutti i margini di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, una ponderata azione riallocativa delle risorse stesse nei settori e nelle aree prioritarie dovranno costituire i presupposti strategici per l'attuazione degli obiettivi di policy.

A tal fine, il potenziamento dei processi di innovazione tecnologica delle strutture amministrative ed operative comunque interessate alla funzione sicurezza dovrà essere accelerato così come andrà favorito, nel rispetto della normativa in tema di tutela della riservatezza dei dati personali, l'interscambio di informazioni utili a migliorare il controllo del territorio ed i rapporti tra i cittadini e gli enti.

Tali impegni dovranno essere accompagnati, quali presupposti necessari, da paralleli percorsi di ulteriore razionalizzazione delle attività istituzionali, anche attraverso iniziative di rapida riconversione a mansioni operative di personale del comparto destinato a compiti strumentali, rese possibili da mirati interventi di revisione organizzativa e dagli effetti dell'innovazione tecnologica e semplificazione dei processi.



Sempre con lo scopo di privilegiare le attività prioritarie della sicurezza e del miglioramento dei servizi devono quindi essere promosse iniziative nelle competenti sedi istituzionali in cui si individuino le competenze amministrative trasferibili ad altre Amministrazioni, eventualmente rafforzate con personale in mobilità da altre amministrazioni ed enti.

Fondamentale sarà altresì potenziare i meccanismi di informazione agli organismi di rappresentanza delle forze di polizia e alle forze armate, al fine di rafforzare ulteriormente la collaborazione del personale per incrementare gli standard di sicurezza, peraltro già elevati, assicurando una sempre maggiore operatività, in un equilibrato sistema che tuteli diritti ed opportunità.

Per quanto riguarda il sistema giudiziario, nel quadro del Piano straordinario per l'edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile, fondamentale sarà rafforzare, adeguare e mettere in sicurezza le relative strutture, ponendo particolare attenzione a realizzare oculati interventi di automatizzazione e per l'uso di nuove tecnologie. Questo deve accompagnarsi ad una rivisitazione ed adeguamento degli organici del personale, così da organizzare un sistema penitenziario compatibile con il mandato costituzionale. Specifica attenzione dovrà essere altresì riservata al progressivo inserimento del personale femminile in ogni incarico, offrendo in tal modo una piena valorizzazione del lavoro che tutto il personale – indistintamente – dovrà fornire per una maggiore efficienza ed efficacia del sistema sicurezza nella giustizia.

In materia di difesa militare, in particolare, dovranno essere ulteriormente migliorate le capacità operative necessarie a svolgere, in maniera ottimale, le funzioni assegnate alle Forze armate.

Si dovrà inoltre provvedere al completamento progressivo dell'inserimento di personale di sesso femminile all'interno del comparto sicurezza-difesa

Una seria e concreta riorganizzazione dei predetti comparti, che miri al recupero di una funzionalità sempre più attenta alle esigenze dei cittadini più in difficoltà e che vada nella direzione di una maggiore e più adeguata presenza sul territorio, trova un riferimento fondamentale nel ruolo di impulso e coordinamento assegnato dalla legge ai Prefetti anche per garantire sull'intero territorio nazionale servizi e prestazioni omogenei.

Per realizzare gli obiettivi generali sopra descritti e quelli di seguito meglio specificati, occorre un concorso coordinato: della legislazione a sostegno di una maggiore contrattualizzazione del rapporto di lavoro degli operatori dei vari settori della sicurezza; delle disposizioni concordate in sede di accordi tra

Governo, le organizzazioni sindacali e le rappresentanze militari, anche mediante revisione della disciplina delle procedure e del sistema di contrattazione; dell'esercizio dei diversi livelli di responsabilità; del sistema dei controlli e della semplificazione e delle regole contabili e amministrative anche ai fini delle necessarie iniziative di razionalizzazione delle spese; delle strutture e dei modi di comunicazione con i destinatari dei servizi; dei meccanismi di reclutamento e dei sistemi di formazione del personale; dell'utilizzo delle nuove tecnologie, anche al fine di una maggiore condivisione di informazioni tra operatori della sicurezza e con i benefici effetti di recupero di forza lavoro oggi utilizzata in compiti non prioritari; della revisione delle norme che regolano il sistema disciplinare per gli appartenenti alle Forze di polizia ad ordinamento civile.

Altrettanto importante sarà avviare, ferme restando le peculiarità delle singole amministrazioni del comparto, una riflessione sul sistema di valutazione degli operatori, al fine di renderlo più adeguato ai cambiamenti verificatisi nel pubblico impiego.

Sarà fondamentale individuare nella ulteriore valorizzazione delle figure dirigenziali, attraverso una gestione diretta – anche finanziaria - delle risorse materiali oltre che umane, l'elemento caratterizzante del citato processo di razionalizzazione della spesa e di contemporanea semplificazione delle procedure di gestione dell'intero comparto.

### **La specificità del comparto sicurezza**

Per le ragioni che si sono dette nella premessa ed in considerazione del fatto che senza sicurezza e legalità vengono meno le basilari regole del vivere civile e, quindi, dei fondamenti dello stesso Stato democratico, occorre riconoscere che il comparto sicurezza-difesa presenta diverse specificità che non soltanto debbono essere adeguatamente considerate e valorizzate in sede di elaborazione delle relative politiche pubbliche e di programmazione economica, ma che debbono costituire l'ineludibile base di partenza di qualsiasi meccanismo di concertazione ed accordo con le organizzazioni sindacali e le rappresentanze militari.

La specificità deve rappresentare anche un adeguato riconoscimento economico connesso con un concreto e visibile apprezzamento del valore del servizio pubblico che gli operatori del comparto devono necessariamente assicurare al Paese per garantirne la stessa esistenza.

Ai fini della revisione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto d'impiego, deve quindi essere riconosciuta la specificità del ruolo delle



Forze di Polizia, delle Forze Armate e del relativo personale, in relazione alla peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni loro attribuiti da apposite disposizioni di legge.

La specificità, in altri termini, assurge a strumento per valorizzare adeguatamente le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche, dell'ordine, della pace e della sicurezza interna ed esterna, di polizia economico-finanziario e di difesa del comparto agro-alimentare ed ambientale.

Nell'ambito del comparto esistono, sicuramente, differenze tra le varie componenti in cui esso si articola, che non possono essere trascurate, ed il cui impatto sulla soluzione delle diverse problematiche è da considerarsi attentamente in un'ottica di migliore funzionamento degli apparati. Dovrà essere valutata la possibilità di un intervento legislativo teso a superare e risolvere i problemi di disallineamento ordinamentale del personale tra le diverse Forze di polizia.

Con il presente Patto, il Governo, le organizzazioni sindacali e le rappresentanze militari del comparto sicurezza-difesa si assumono impegni che hanno una tempistica di realizzazione differenziata nell'ambito dell'attuale legislatura.

### **Gli impegni per il miglioramento della qualità del lavoro nel comparto sicurezza**

Nel quadro delle decisioni che verranno assunte con la legge finanziaria 2008 e delle relative compatibilità, le risorse finanziarie aggiuntive che il Governo renderà disponibili saranno utilizzate ponderando la priorità delle esigenze sotto indicate e le soluzioni che sarà possibile definire in sede negoziale, fatti salvi gli impegni da realizzare con lo strumento legislativo entro la legislatura.

Contestualmente andranno realizzate le parti normative relative al quadriennio normativo 2006 – 2009, che non hanno trovato soluzione nell'ambito del contratto nazionale sottoscritto il 31 luglio 2007.

#### **1) *Il sistema indennitario ed accessorio***

Tramite appositi provvedimenti normativi si dovrà delineare, nell'arco della presente legislatura, la revisione complessiva delle disposizioni riguardanti la struttura generale, la disciplina, le modalità di corresponsione e le misure del sistema indennitario ed accessorio di tutto il personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate, allo scopo di semplificare il quadro normativo di riferimento

e valorizzare, in un contesto di equità e trasparenza, un'armonizzazione complessiva dei trattamenti degli operatori del comparto.

Andranno, altresì, valorizzate tutte quelle professionalità che richiedono il possesso di approfondite conoscenze giuridiche, economiche e tecnico – scientifiche.

### **2) *Le fonti di alimentazione dei trattamenti accessori***

Andranno attentamente valutate le situazioni di sottodimensionamento finanziario di alcuni settori rispetto ad altri al fine di provvedere all'allineamento di quelle posizioni svantaggiate e di perequare l'incentivazione legata all'efficienza dei servizi istituzionali e al miglioramento della produttività.

### **3) *Il riordino delle carriere***

Il concetto di specificità rende anche necessaria e urgente una riforma ordinamentale delle carriere di tutti i ruoli, a partire da quelli esecutivi ed ivi compresi quelli relativi al personale direttivo e dirigente, allo scopo di poter definire un percorso graduale ed organico, da concludere entro la vigente legislatura attraverso i possibili investimenti finanziari, partendo dalle risorse rese disponibili dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350, che per tale finalità che verranno mantenute in bilancio fino alla definizione degli interventi normativi.

Ciò anche in ragione del fatto che, fermo restando la specifica disciplina normativa, anche i lavoratori del comparto debbono godere di adeguate opportunità di carriera.

### **4) *Il precariato***

Nel quadro delle iniziative che il Governo sta realizzando per conseguire l'obiettivo generale di stabilizzazione del personale precario delle Amministrazioni pubbliche, indicate nella legge finanziaria 2007 e ribadite dal DPEF 2008/2011, il Governo si impegna ad approfondire, anche a seguito del necessario confronto con le organizzazioni sindacali e le rappresentanze militari, le problematiche del precariato del comparto sicurezza-difesa, tenuto conto dei peculiari modelli organizzativi e funzionali.

Ciò anche ai fini delle occorrenti iniziative di modifica ed integrazione della legislazione vigente.



### **5) Riforma della rappresentanza militare e della rappresentatività sindacale**

Occorre accelerare i lavori del tavolo già istituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica cui è stato demandato il compito di approfondire la normativa che disciplina la rappresentanza militare e la specificità del comparto.

L'obiettivo che il Governo si deve porre deve contemperare le esigenze relative alle particolari modalità operative che caratterizzano la funzione degli appartenenti alla carriera militare con la necessità di riconoscere un ruolo effettivamente negoziale dei delegati attraverso dei percorsi democratici che esaltino il mandato di rappresentanza conferito dai lavoratori e consentano la piena rieleggibilità dei delegati.

In tale ottica e nello spirito di un'etica pubblica che di legalità e di migliori la qualità democratica del diritto di rappresentanza, va altresì considerata e data idonea soluzione anche alla problematica relativa ai sistemi di rilevazione della rappresentatività sindacale.

### **6) Riforma dei procedimenti di negoziazione e concertazione**

Uno specifico approfondimento verrà poi riservato ad interventi relativi alle procedure, materie e discipline dei procedimenti di negoziazione e concertazione esistenti. In tal senso, dovrà essere verificata la possibilità di una revisione del D.Lgs. 195/1995 e successive modifiche che consenta di individuare nuove forme di concertazione, di partecipazione e di rilancio del ruolo delle organizzazioni sindacali e delle rappresentanze militari del personale. Contestualmente andranno modificati gli strumenti di garanzia previsti dagli accordi, al fine di consentire la verificabilità dell'applicazione delle intese raggiunte, per la realizzazione degli obiettivi prefissati e per l'efficienza del servizio richiesto nello specifico ambito contrattuale.

### **7) Riforma della normativa in materia di mense e buoni pasto**

Nel quadro di generale riconsiderazione e miglioramento delle condizioni di operatività dei lavoratori del comparto, saranno specificamente disciplinati i profili di adeguatezza, equità e perequazione dell'attuale normativa in materia di mense e buoni pasto.

Per quanto riguarda, in particolare, il servizio mensa la revisione del sistema dovrà puntare ad una maggiore qualità e razionalizzazione del servizio stesso e



della spesa, nonché alla eliminazione delle disparità di trattamento accertate tra il personale avente diritto.

Per quanto concerne, poi, il sistema di erogazione dei buoni pasto, si procederà all'adeguamento del relativo importo in coerenza con i parametri vigenti per gli altri dipendenti pubblici, verificando la rispondenza dei criteri di distribuzione alle esigenze del personale in servizio ed avendo cura di tenere conto dell'impegno differenziato di ciascuna amministrazione, con specifico riferimento alla necessità di garantire attività operative che hanno il carattere della quotidianità e della continuità oraria nella giornata.

Tale obiettivo di adeguamento del buono pasto sarà comunque perseguito, in via prioritaria, unitamente a quello già citato dell'eliminazione delle disparità di trattamento tra il personale avente diritto, assicurando a tal fine, tra l'altro, la possibilità per le amministrazioni di erogare un servizio di mensa omogeneo per qualità ed ampiezza della platea di beneficiari tenuto conto delle rispettive forze effettive.

#### **8) *Miglioramento dei processi di formazione ed aggiornamento professionale.***

Particolare attenzione dovrà essere altresì riservata alla formazione e all'aggiornamento professionale degli operatori del comparto sicurezza-difesa, nel quadro di una sempre maggiore tutela del lavoratore ed ai fini della qualità delle prestazioni rese.

La formazione e l'aggiornamento professionale devono essere considerati elementi centrali dell'azione delle Amministrazioni, da valorizzare adeguatamente al pari delle altre risorse investite nei processi di miglioramento dei servizi prestati dal comparto sicurezza-difesa.

Sarà quindi opportuno approfondire nell'ambito delle singole Amministrazioni i modelli formativi al fine di verificarne la rispondenza ai profili professionali oggi richiesti dagli utenti del comparto sicurezza-difesa. In particolare, dovrà essere riservata specifica attenzione alle materie e discipline che meglio riescono a configurare un operatore al passo con i tempi e con le rinnovate esigenze della società civile. In tal senso, debita considerazione dovrà essere prestata alla formazione rispetto alle lingue straniere. Nelle attività formative dovrà essere valorizzato il coinvolgimento delle Università e degli Enti pubblici riconosciuti per l'erogazione di prestazioni per la formazione.

Molto importante sarà anche la scelta degli strumenti per l'aggiornamento professionale: in tale ottica e nel quadro di una razionalizzazione della specifica spesa, le Amministrazioni dovranno privilegiare - laddove la tipologia formativa lo consenta e secondo le rispettive "missioni" - gli strumenti informatici, a



cominciare dalla “teleformazione” e dai supporti informatici da diffondere a tutti gli uffici territoriali.

#### **9) Esecutività della normativa in materia di amianto**

Forte impulso dovrà essere conferito alle iniziative, anche di carattere normativo, che si prefiggano l’obiettivo di miglioramento della sicurezza dei luoghi di lavoro, prestando particolare attenzione alle differenti condizioni operative in cui gli addetti del comparto sono chiamati ad operare.

Il Governo valuterà concretamente le problematiche normative ed assistenziali connesse con le malattie da esposizione all’amianto, riconoscendone il carattere di priorità. Verranno conseguentemente adottate le occorrenti iniziative di tutela, anche previdenziale ed assistenziale, nei confronti del personale militare e dei loro familiari esposti a detto materiale, anche con riguardo alle conseguenze patologiche insorte nel personale che abbia prestato servizio all’estero.

Il Governo si impegna a prevedere interventi normativi finalizzati alla soluzione della problematica relativa all’esposizione agli effetti dell’amianto del personale della Marina militare e del personale delle altre Amministrazioni imbarcato su unità navali. Detti interventi devono prevedere soluzioni economico-previdenziali per il personale esposto e risarcimenti per le vittime. Per perseguire celermente i predetti obiettivi, si ritiene opportuno utilizzare anche le proposte di legge già presentate in Parlamento e, nel quadro complessivo delle decisioni che verranno assunte con la legge finanziaria 2008 e delle relative compatibilità, ricercare anche iniziali risorse economiche a tali fini.

#### **10) Revisione della normativa in materia di lavoro straordinario**

Nei limiti delle risorse rese disponibili con la prossima sessione di bilancio, dovranno essere urgentemente adeguate le tariffe orarie delle prestazioni di lavoro straordinario, in vista dell’adozione di interventi di revisione sostenibili ed equi.

In tale quadro la revisione della normativa in materia di straordinario, sentite le organizzazioni sindacali e le rappresentanze del personale, dovrà necessariamente tenere conto del processo di razionalizzazione avviato dalle singole amministrazioni al fine di privilegiare le attività necessarie a garantire l’operatività.



Potrebbe essere valutata la fissazione di monte ore preassegnati a ciascuna Amministrazione, anche al fine di rendere tale imputazione coerente con la riforma della struttura del bilancio dello Stato.

### **11) *Applicazione della previdenza complementare***

Si dovrà procedere ad accelerare la realizzazione della previdenza complementare per i lavoratori del comparto.

A tal fine, saranno individuate soluzioni idonee e compatibili con la specificità del comparto dirette ad assicurare ai lavoratori il giusto grado di tutela previdenziale.

### **12) *Revisione del sistema alloggiativo***

La specificità del comparto sicurezza-difesa si caratterizza, tra l'altro, anche per la forte mobilità del personale, che crea significativi disagi agli stessi operatori e alle loro famiglie.

Dovranno essere fornite, a partire dalla prossima sessione di bilancio, specifiche risposte interventi al problema degli alloggi. Verrà definito un piano programmatico in materia, anche nel confronto mirato con il sistema delle autonomie locali, articolato in piani esecutivi territoriali, accompagnato da un efficace sistema di agevolazioni, incentivi ed indennizzi, anche con riferimento alla legge n. 492/1975, che possano consentire di riequilibrare le sperequazioni tra chi utilizza alloggi delle Amministrazioni e chi deve risolvere in proprio il problema, consentendo alle Amministrazioni di ricorrere all'affitto di alloggi idonei sul mercato da destinare al personale a canone convenzionale.

In tale prospettiva, si dovrà prevedere la possibilità di coinvolgere soggetti terzi rispetto alla Pubblica Amministrazione.

Dovrà essere valutata la possibilità di utilizzare anche gli alloggi demaniali presenti nelle singole Amministrazioni.