



Proposte di legge relative al congiungimento familiare per le Forze di Polizia

Si riporta il testo delle nostre osservazioni, consegnate in audizione presso le Commissioni Affari Costituzionali e Difesa del Senato di mercoledì **10 aprile 2019 ore 16.30** – Osservazioni della **Delegazione Siulp** – Sindacato Italiano Unitario Lavoratori di Polizia – ai Disegni di Legge:

- **791** (*Disposizioni in materia di congiungimento familiare per il personale delle Forze armate, di Polizia, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e trasferimento a domanda e d'autorità nelle Forze armate*);
- **1009** (*Disposizioni in materia di ricongiungimento del nucleo familiare per il personale delle Forze Armate, di Polizia ad ordinamento civile e militare, nonché del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco*).

Il Siulp nel prendere favorevolmente atto della determinazione del Legislatore di rivisitare l'impianto del sistema di mobilità del personale delle Forze armate, di polizia ad ordinamento civile e militare, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ritiene opportuno offrire un proprio contributo per favorire una più proficua trattazione della complessa e delicata materia dedotta nei Disegni di Legge 791 e 1009. Discutiamo più in concreto delle modifiche alla disciplina relativa al diritto al ricongiungimento del nucleo familiare, che prevede maggiori tutele al profilo affettivo e/o genitoriale di una peculiare categoria di lavoratori del pubblico impiego, destinati per missioni professionali ad una accentuata mobilità.

Una specificità cristallizzata nella Legge 183/2010, che ha individuato particolari istituti normativi per differenziare la disciplina del rapporto di impiego del testé menzionato personale rispetto al restante novero dei pubblici dipendenti, ai quali si applicano le norme di cui al D. L.vo 30 marzo 2001, n.165.

Orbene, l'innovativo tessuto normativo approntato dai due progetti di legge in trattazione coglie in effetti una delle più afflittive sofferenze che grava sul personale di cui ci occupiamo. L'estensione delle ipotesi che consentono di accedere al (ri)congiungimento familiare va quindi sicuramente valutata come un puntuale riconoscimento di alcune delle difficoltà connaturate alle professioni in menzione e, per quel che più da vicino ci riguarda, salutiamo con convinto apprezzamento l'inclusione del personale della Polizia di Stato nell'ordito legislativo prevedendo che questo, coniugato o unito civilmente, si veda riconoscere 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.

Resta però ancora scoperto, quantomeno per il personale della Polizia di Stato, il fronte della tutela alla genitorialità. Il problema, invero, potrebbe non porsi per il personale coniugato, posto che, infatti, la genitorialità si presenta come species del genus famiglia, tutelata per l'appunto dall'istituto del ricongiungimento, che dunque assorbirebbe l'istituto disciplinato dall'art. 42 bis del D. L.vo 151 del 2001, che consente al dipendente pubblico con figli minori fino a tre anni di età di chiedere la temporanea assegnazione, per un massimo di tre anni, nella sede in cui l'altro genitore è stabilmente inserito nel mondo del lavoro.

Quid iuris però nel caso in cui l'operatore della Polizia di Stato, così come uno degli altri operatori del Comparto in esame, non avesse ancora consolidato il nucleo familiare con i voti nuziali, ma fosse pur sempre divenuto genitore? Per un verso non potrebbe avvalersi del ricongiungimento che qui si immagina, appunto perché manca il presupposto del matrimonio o dell'unione civile.

Per l'altro, vero essendo che, in astratto, potrebbe pur sempre invocare l'applicazione dell'art. 42 bis D. L.vo 151/2001, all'atto pratico si verrebbe a scontrare con la rigidità interpretativa del Dipartimento della P.S., il quale è incline a negare, talvolta con incomprensibili impianti motivazionali a sostegno del provvedimento di diniego, il beneficio in disamina.

E per l'effetto si vedrebbe costretto ad azionare il suo diritto presso la competente istanza giurisdizionale. Che, per il personale di cui discutiamo, è quella amministrativa, con un impegno di spesa che si stima superiore ai 2000 euro. Che l'istituto disciplinato dall'art. 42 bis sia applicabile anche agli operatori delle forze di polizia ed ai militari è un approdo consolidato da una nutrita casistica che ci restituiscono i repertori, e che dimostra come l'Amministrazione resistente risulti quasi sempre soccombente, e sia sovente anche condannata al ristoro delle spese di lite.

Il diritto, tuttavia, non è assoluto, poiché si riconosce in capo all'Amministrazione una, per quanto contenuta, valutazione discrezionale. Secondo i Giudici Amministrativi il disposto dell'art. 42-bis è, infatti, sostanzialmente analogo a quello dell'art. 7 del D.P.R. 254/1999[1], dettato specificamente per il personale della Polizia, sicché: "le due disposizioni, anche se non esattamente sovrapponibili, hanno in comune l'apprezzamento ampiamente discrezionale riservato all'amministrazione; semmai vi è una differenza quanto alla durata dell'assegnazione, ma anche questa differenza è più apparente che reale, perché il termine di 60 giorni previsto nell'art. 7 è sempre rinnovabile, a discrezione dell'amministrazione".

Con la sentenza nr. 02730/2013 del 21/05/2013, inoltre, il Consiglio di Stato (sez. III) ha riconosciuto l'applicabilità dell'istituto in argomento al personale della Guardia di Finanza sulla base dell'assunto che l'art. 1493 d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), entrato in vigore il 9 ottobre 2010, nel Capo V (Diritti sociali), Sezione I (Tutela della maternità e della paternità), sotto la rubrica "Estensione della normativa per il personale della Pubblica Amministrazione", al primo comma recita testualmente: "Al personale militare femminile e maschile si applica, tenendo conto del particolare stato rivestito, la normativa vigente per il personale delle pubbliche amministrazioni in materia di maternità e paternità, nonché le disposizioni dettate dai provvedimenti di concertazione".

Nella medesima sentenza i Giudici hanno stabilito che: *"l'istituto del trasferimento temporaneo previsto dall'art. 42-bis, comma 1, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, sia ormai, secondo regola generale, applicabile a tutto il personale militare e delle Forze di polizia di Stato di cui all'art. 3, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; rilevato che i precedenti giurisprudenziali di segno opposto di questo Consiglio di Stato, invocati dall'Amministrazione appellante – compresa la sentenza della Sezione III°, 26 ottobre 2011, n. 5730 –, si riferiscono a fattispecie assoggettate ratione temporis alla disciplina previgente l'entrata in vigore del Codice dell'ordinamento militare; ritenuto che il citato art. 42-bis, come condivisibilmente affermato nell'appellata sentenza, in applicazione dell'argomento a fortiori, sia applicabile anche ai casi di mobilità interna ad una stessa amministrazione e non riguardi solo i passaggi tra amministrazioni diverse"*.

Non è quindi revocabile in dubbio la possibilità di accedere a questa forma di tutela che, lo si deve ricordare, è incentrata non già sui genitori, quanto sul minore. Quanto semmai la possibilità di limitare, ove non addirittura negare, sebbene con congrua motivazione (Consiglio di Stato, 2426/15), nonché all'esito di attenta analisi della questione e soltanto per casi o esigenze eccezionali (Consiglio di Stato, 1317/16), l'accesso al diritto medesimo.

Sappiamo anche che non viene apprezzato come legittimo un diniego per semplice scopertura organica (Tar Trento, 206/16) o che non spieghi il perché l'istante sia insostituibile (Tar Piemonte, 419/17).

Del resto, le decisioni inerenti i minori, di competenza di istituzioni pubbliche e autorità amministrative, vanno improntate al loro superiore interesse, per volere della Costituzione, ma anche, per quanto qui interessa, dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo.

Purtroppo, tornando a quanto già dianzi anticipato, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza si ostina a non adottare in maniera costante ed omogenea detti indirizzi normativi e giurisprudenziali, relegando un diritto costituzionale ad una mera, e del tutto discrezionale concessione, assoggettata al proprio insindacabile giudizio derivante da procedure estremamente opache e valutazioni per nulla perspicue.

In linea di principio possiamo però dire che, per quanto discutibile sia la controversa applicazione dell'art. 42 bis, le Corti amministrative hanno dimostrato di accreditare legittimità ai dinieghi opposti dall'Amministrazione nei casi in cui l'istante rivesta qualifiche superiori, e sia quindi sostituibile e/o surrogabile con minor facilità. Ed ecco allora, per venire al punctum dolens, la ragione che spinge il Siulp ad insistere per l'introduzione nel testo delle proposte in cantiere di una disposizione dedicata che limiti con maggior severità gli spazi di discrezionalità che l'Amministrazione si riserva nella valutazione della concessione dell'art. 42 bis, anche se del caso introducendo la previsione di poter ricorrere al trasferimento d'ufficio di altro personale per sopperire alle eventuali carenze determinate dall'applicazione dell'istituto normativo in parola.

Perché a nostro modo di vedere occorre garantire con ogni sforzo possibile la garanzia degli imprescindibili presidi educativi a beneficio dei minori, anche se del caso sacrificando l'interesse dell'Amministrazione.

Siamo certi che, una volta messo a regime un virtuoso sistema di mobilità parallela quale quella ut supra sollecitata, si realizzerebbe una significativa riduzione dei disagi educativi ed affettivi e, nel riconoscere le legittime aspirazioni ed aspettative si otterrebbe, al contempo, di ridurre al minimo l'erogazione delle varie indennità di trasferimento, disciplinate dalla legge n. 86 del 2001.

Roma, 10 aprile 2019

La Segreteria Nazionale

[1] – Recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999.

