

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

(All. "A" della direttiva P.C.M. del 10 settembre 2008 – G.U. n. 219 del 2008)

Amministrazione proponente: Ministro dell'Interno

Titolo: Schema di decreto del Presidente della Repubblica, recante: *“Modifiche al regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1985, n. 782”*.

Referente: Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari

PARTE I ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Il presente provvedimento è finalizzato ad aggiornare il regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1985, n. 782, attraverso due mirati interventi.

Il primo muove dalla necessità di introdurre una disciplina organica delle procedure da adottare nei confronti del personale della polizia di Stato che si trovi ad affrontare una particolare condizione di malessere correlata a situazioni di disagio psico-sociale. Prima di tale intervento, infatti, si procedeva al ritiro temporaneo dell'arma d'ordinanza - a fini precauzionali - in assenza di una disposizione specifica che delimitasse precipuamente i confini della misura in parola. L'obiettivo, pertanto, è una compiuta “procedimentalizzazione” del ritiro cautelare dell'arma d'ordinanza, definendone presupposti, modalità ed efficacia, e individuando altresì le modalità di impiego del personale privato dell'arma d'ordinanza.

Il secondo intervento, invece, reca modifiche al Titolo IX, Capo I, del citato regolamento di servizio con riguardo ai procedimenti previsti per il riconoscimento delle ricompense per meriti straordinari e speciali e delle ricompense per lodevole comportamento. In particolare, si introducono modifiche alla composizione del Consiglio per le ricompense per meriti straordinari e speciali e del Consiglio per le ricompense per lodevole comportamento, prevedendo un meccanismo partecipativo in grado di valorizzare il dialogo tra l'Amministrazione e le organizzazioni sindacali del personale della Polizia di Stato maggiormente rappresentative a livello nazionale, al fine di garantire l'effettivo riconoscimento e valorizzazione del merito e della professionalità espressi dal personale stesso.

Si soggiunge, infine, che l'intervento regolatorio si pone in sintonia con il programma di governo.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Per quanto attiene al quadro normativo nazionale vigente, si richiamano le principali disposizioni di interesse.

Per ciò che concerne il primo ambito di intervento – ritiro cautelare dell'arma d'ordinanza e delle altre armi legittimamente detenute al personale della Polizia di Stato che versa in situazione di disagio psico-sociale – merita menzionare, anzitutto, l'articolo 3, del D.P.R. 5 ottobre 1991, n. 359, ai sensi del quale l'armamento individuale si compone dalle armi

assegnate nominativamente al personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, appartenente agli specifici ruoli il cui ordinamento è disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 ed a quello appartenente ai ruoli ad esaurimento del disciolto Corpo delle guardie di pubblica sicurezza di cui all'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 336, nonché al personale, appartenente ai ruoli dei sanitari della Polizia di Stato ed a quelli del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico-scientifica e tecnica, al quale siano attribuite, in virtù dei rispettivi ordinamenti, le qualità di ufficiale o agente di pubblica sicurezza, ovvero di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

A riguardo, vanno richiamate le disposizioni che, ad oggi, consentono di procedere al ritiro cautelare, ovvero l'articolo 6 del citato D.P.R. n. 359/1991 – per il quale l'armamento individuale deve essere immediatamente versato all'ufficio o al reparto di appartenenza all'atto della cessazione o sospensione del rapporto di impiego, nonché in ogni altro caso in cui l'Amministrazione lo disponga con provvedimento motivato - e l'art. 39, R.D. 18 giugno 1931, n. 773 - che consente al Prefetto di vietare la detenzione delle armi, munizioni e materie esplodenti alle persone ritenute capaci di abusarne e, nei casi d'urgenza, agli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza di provvedere all'immediato ritiro cautelare dei medesimi materiali.

Invece, la seconda parte dell'intervento regolatorio, incidente sulla composizione e sui meccanismi di voto espressi dal Consiglio per le ricompense per meriti straordinari e speciali e del Consiglio per le ricompense per lodevole comportamento – si innesta sulle modifiche recentemente introdotte in materia dal d.P.R. 21 giugno 2019, n. 82, che ha innovato sostanzialmente il Titolo IX del regolamento di servizio.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il presente intervento normativo incide sul regolamento di servizio dell'Amministrazione di pubblica sicurezza di cui al DPR 28 ottobre 1985, n. 782, introducendo, in particolare, il titolo IV *bis* – comprendente gli articoli 48 bis, 48 ter e 48 quater - e l'articolo 61 *bis*, nonché sostituendo gli articoli 74 e 75.

Al di fuori di tali modifiche, il provvedimento contiene soltanto le disposizioni di ordine finanziario e di diritto finale.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

Il provvedimento in esame è pienamente compatibile con i principi della Carta Costituzionale.

Le misure proposte, infatti, chiarendo come debba essere trattato il personale che versi in una situazione di grave difficoltà psico-sociale, contemperano le esigenze cautelari della pubblica incolumità - tramite il ritiro dell'armamento - con quelle di proporzionalità dell'applicazione di misure afflittive, in linea con i principi di buon andamento della cosa pubblica sanciti dall'art. 97 Cost.

Pienamente coerente ai medesimi principi risultano altresì le disposizioni recanti modifiche alla composizione e ai meccanismi di voto espressi dal Consiglio per le ricompense per meriti straordinari e speciali e del Consiglio per le ricompense per lodevole comportamento.

L'intervento, infatti, come anticipato in esordio, si muove nell'ottica di garantire un meccanismo partecipativo in grado di valorizzare il dialogo tra l'Amministrazione e le organizzazioni sindacali del personale della Polizia di Stato maggiormente rappresentative a

livello nazionale, promuovendo l'effettivo riconoscimento e valorizzazione del merito e della professionalità espressi dal personale della Polizia di Stato. Tale scelta risponde altresì all'esigenza di garantire un meccanismo equilibratore della discrezionalità dell'Amministrazione, secondo una logica di *checks and balances* che risponde proprio alla necessità di garantire i principi di buon andamento di cui al ricordato art. 97.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie ed a Statuto speciale nonché degli Enti locali

L'intervento regolatorio tocca ambiti che, a mente dell'art. 117, secondo comma, lett. d), g) ed h), sono riservati esclusivamente alla legislazione dello Stato. Non sono, pertanto, ipotizzabili profili di interferenza con le prerogative o le funzioni riservate dalla Carta fondamentale alle Autonomie regionali o locali.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sanciti dall'art. 118, comma 1, della Costituzione

L'intervento regolatorio afferisce ad un aspetto di gestione ed amministrazione del personale della Polizia di Stato.

Trattandosi del personale di un Corpo di polizia ad ordinamento civile dello Stato, l'applicazione dei principi sanciti dall'art. 118, comma 1, Cost., impone che la sua disciplina non può che essere rimessa esclusivamente alla fonte statale.

Pertanto, anche le funzioni amministrative previste dall'intervento regolatorio non possono che attestarsi in capo agli Organi dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, di cui la Polizia di Stato è una delle principali componenti, non essendo in linea di principio forme di etero- o dico-gestione con altri soggetti istituzionali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Il provvedimento è di natura regolamentare e, pertanto, non opera alcun intervento di rilegificazione.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materie analoghe all'esame del Parlamento e relativo status

Non risultano, allo stato, progetti di legge sulla specifica materia oggetto dell'intervento regolatorio.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Per quanto attiene alle disposizioni relative al ritiro cautelare dell'armamento individuale, pare opportuno richiamare il parere del Consiglio di Stato del 4 marzo 2015, n. 659, che, seppur nell'ambito del diverso contesto dell'ammonimento ex art. 8, del D-L n. 11/2009, ha statuito il principio di diritto per il quale "*nel bilanciamento di contrapposti interessi (salvaguardia dell'incolumità delle potenziali vittime degli atti persecutori e necessità di disporre dell'arma d'ordinanza per l'assolvimento del servizio di polizia) debba prevalere il primo sul secondo*". Con tale pronuncia, pertanto, è stata espressamente ammessa la

possibilità di disporre, nei confronti del personale appartenente alle Forze di polizia, il ritiro delle armi a qualsiasi titolo detenute, compresa l'arma d'ordinanza, *“anche se ciò comporta per l'interessato l'impossibilità di adempiere a pieno ai compiti d'istituto e lo esponga a procedimenti disciplinari e di stato”*.

Non si rinvencono specifiche linee giurisprudenziali riguardanti il regime delle misure premiali in favore del personale della Polizia di Stato.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

L'intervento regolatorio afferisce ad una materia (l'ordinamento del personale di una Forza di polizia) sottratta all'ordinamento europeo e rimessa esclusivamente alla potestà legislativa degli Stati membri.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risulta l'esistenza di procedure di infrazione riguardanti la specifica materia oggetto dell'intervento regolatorio.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

L'intervento regolatorio non tocca aspetti che formano oggetto di obblighi internazionali assunti dall'Italia.

13) Indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto

Non si rinvencono pronunce o procedimenti pendenti presso la Corte di Giustizia riguardanti la specifica materia oggetto dell'intervento regolatorio.

14) Indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non si rinvencono pronunce o procedimenti pendenti presso la Corte europea dei diritti dell'uomo riguardanti la specifica materia oggetto dell'intervento regolatorio.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea

La materia delle misure premiali in favore del personale della Polizia di Stato costituisce un sistema peculiare frutto anche delle tradizioni storiche del “Corpo” e del nostro ordinamento.

In ragione di ciò, non si rinviene la possibilità di stilare utili paralleli con le discipline nazionali di altri Stati membri.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

L'articolo 1, comma 1, allo scopo di scongiurare i rischi di una nozione eccessivamente generica, introduce la definizione di “disagio psico-sociale”, individuando, quindi, con sufficiente determinatezza e precisione i presupposti di fatto che legittimano l'adozione del provvedimento di ritiro cautelare di nuovo conio. Più nel dettaglio, lo stato di disagio psichico-sociale viene a identificarsi con “*uno stato di perturbamento psichico reattivo che consente lo svolgimento dei compiti non implicanti il porto dell'armamento individuale*” (comma 2 dell'articolo 48-bis).

La definizione in parola appare coerente con la normativa di settore vigente e, in particolare, con il riferimento contenuto nell'articolo 48, comma 4, del Regolamento di servizio (d.P.R. n. 782/1985), che si occupa di disciplinare, tra l'altro, le ipotesi di “*aspettativa per motivi di salute determinata da infermità neuro-psichiche*”, ovvero quelle situazioni che si caratterizzano, da un punto di vista tecnico, da un livello di “gravità” più elevato rispetto alle introducendo ipotesi di disagio psico-sociale.

Per il resto, il presente intervento normativo non contiene nuove scelte lessicali e definitorie, uniformandosi a quelle introdotte dal recente decreto del Presidente della Repubblica 21 giugno 2019, n. 82 che ha visto, per l'appunto, il ricorso alla denominazione “Direzione centrale per gli affari generali e le politiche del personale della Polizia di Stato” per individuare l'Articolazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, competente all'amministrazione del personale della Polizia di Stato – in linea con le previsioni del D.P.R. n. 112/2018 che ha recato una parziale riforma del regolamento di organizzazione del Ministero dell'Interno di cui al D.P.R. n. 398/2001 – nonché alle denominazioni degli organi collegiali chiamati ad esprimersi, a vario titolo, sulla concessione delle misure premiali in favore del personale della Polizia di Stato (Consiglio per le ricompense per meriti straordinari e speciali e Consiglio per le ricompense per lodevole comportamento). Si tratta di denominazioni che, pur venendosi ad inserire in un contesto normativo già consolidato, non determinano distonie. Difatti, esse si riferiscono ad organi collegiali che esauriscono le proprie funzioni nell'ambito della materia delle misure premiali, senza necessità che esse vengano richiamate dalle altre disposizioni che compongono l'ordito del D.P.R. n. 782/1985.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel preambolo e nelle disposizioni del progetto di intervento regolatorio.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

Il provvedimento reca l'introduzione del Titolo IV *bis* – in particolare, degli articoli 48 *bis*, 48 *ter* e 48 *quater* – e dell'articolo 61 *bis*, nonché la sostituzione degli articoli 74 e 75, del D.P.R. n. 782/1985. Si è ritenuto che tale tecnica sia la più adatta alla portata dell'intervento rispetto a quella dell'interpolazione delle norme.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro

traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

Il progetto di intervento regolatorio non contempla fenomeni di abrogazioni implicite, ma provvede a introdurre *ex novo* alcune disposizioni e a sostituircene altre.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo e di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Il progetto di intervento regolatorio non contempla norme di natura retroattiva o fenomeni di reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate. Del pari, non sono contemplate nemmeno norme di natura interpretativa.

Per quanto attiene alle pratiche in corso al momento dell'entrata in vigore dell'intervento regolatorio, l'articolo 2, comma 2, prevede che le nuove disposizioni si applichino ai procedimenti per il conferimento di ricompense avviati successivamente alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

L'art. 1 della legge n. 132/2018 ha "riaperto" fino al 30 settembre 2019 la delega legislativa in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia e delle Forze Armate. L'esercizio di tale delega legislativa non ha inciso sulla specifica materia oggetto dell'intervento regolatorio. La materia delle misure premiali in favore del personale della Polizia di Stato è stata oggetto di una rivisitazione, a livello di norme di livello primario, per effetto del d. lgs. n. 126/2018 che costituisce uno dei provvedimenti attuativi del processo di revisione dei ruoli delle Forze di polizia. Tale intervento ha concluso il "capitolo" degli interventi suscettibili di essere implementati con norme del rango di legge, con la conseguenza che il presente intervento regolatorio resta insensibile all'esistenza della menzionata delega legislativa.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione

Il provvedimento non contempla l'adozione di atti successivi attuativi. La corretta applicazione delle disposizioni in argomento sarà garantita attraverso i consueti atti di indirizzo emanati dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto Nazionale di Statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Ai fini della predisposizione del presente intervento, sono stati utilizzati i dati statistici riguardanti l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 48 del regolamento di servizio, nonché le risultanze degli approfondimenti svolti dal "*Tavolo di lavoro per la prevenzione e la gestione delle cause di disagio per il personale della Polizia di Stato*" e dall'Osservatorio permanente interforze sul fenomeno suicidiario tra gli appartenenti alle Forze di Polizia, elaborati dalla competenti articolazioni del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Considerata la natura degli interventi in questione, destinati a dispiegare i propri effetti nell'ambito dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, non vi è stata la necessità di richiedere dati o elaborazioni all'ISTAT.