

COMMISSIONI RIUNITE**AFFARI COSTITUZIONALI (I) — DIFESA (IV)**

(n. 1)

SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 MAGGIO 1995*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)***AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, DOTTOR FRANCO FRATTINI, SUI PRINCIPALI PROBLEMI IN MATERIA DI RIORDINO DELLE CARRIERE DEL PERSONALE MILITARE E DELLE FORZE DI POLIZIA****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA IV COMMISSIONE PAOLO BAMPO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE DELLA IV COMMISSIONE PAOLO ROMANI**INDICE**

	PAG.		PAG.
Audizione del ministro per la funzione pubblica, dottor Franco Frattini, sui principali problemi in materia di riordino delle carriere del personale militare e delle forze di polizia:		Gasparri Maurizio (gruppo alleanza nazionale)	16
Paolo Bampo, <i>Presidente</i>	3, 18, 20	Guidi Galileo (gruppo progressisti-federativo)	16
Romani Paolo, <i>Presidente</i>	9, 12	Mastrangelo Giovanni (gruppo alleanza nazionale)	12, 13
Baldi Guido Baldo (gruppo lega nord)	16	Parisi Francesco (gruppo PPI)	14
Dorigo Martino (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	9, 13	Ruffino Elvio (gruppo progressisti-federativo)	18
Frattini Franco, <i>Ministro per la funzione pubblica</i>	3, 4, 9, 18, 20	Vigneri Adriana (gruppo progressisti-federativo)	12

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,15.

Audizione del ministro per la funzione pubblica, dottor Franco Frattini, sui principali problemi in materia di riordino delle carriere del personale militare e delle forze di polizia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro per la funzione pubblica, dottor Franco Frattini, sui principali problemi in materia di riordino delle carriere del personale militare e delle forze di polizia.

Sappiamo che tale materia è stata dibattuta anche nel corso dell'ultima riunione del Consiglio dei ministri e la Commissione era in attesa di conoscere sia i motivi per cui il Consiglio stesso è addive-nuto alle decisioni assunte sia i programmi futuri per lo sviluppo della materia.

Ringraziando il ministro Frattini per aver corrisposto all'invito della Commissione, gli do senz'altro la parola.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Signor presidente, onorevoli deputati, cercherò di delineare alcuni punti che hanno formato oggetto delle riflessioni del Consiglio dei ministri e che hanno consentito al Consiglio stesso di adottare alcune determinazioni sui sette decreti delegati concernenti il riordino delle carriere nonché sul decreto delegato concernente il cosiddetto comparto sicurezza. La prima questione, cioè, riguarda l'allineamento delle carriere omogenee delle forze di polizia ad ordinamento civile e militare e delle forze armate, mentre la seconda concerne il ruolo negoziale.

Come sapete, da alcune settimane ho avviato l'attività del cosiddetto tavolo di trattativa che mira ad arrivare in tempi

brevi alla conclusione del contratto di lavoro che riguarda tutte le categorie di cui ci stiamo ora occupando. Tale scelta è derivata da una valutazione e da una mia proposta che il Consiglio dei ministri ha accolto, ossia quella di anticipare l'esame della questione e la trattativa sul contenuto del contratto. Come sapete, alcune delle categorie interessate dal 1990 sono prive di contratto e quindi attendono non soltanto questa disciplina ma, collegando ad essa l'entrata a regime del nuovo contratto, anche i nuovi trattamenti economici. Si tratta, quindi, di due questioni che a mio avviso devono essere tenute distinte.

Ritengo pertanto opportuno affrontare prima il tema del riordino delle carriere e poi quello degli strumenti attraverso i quali spero di condurre in porto la trattativa contrattuale ed arrivare entro i novanta giorni previsti — decorrenti dall'inizio della trattativa — alla conclusione del contratto. Se volete, avviando l'attività del tavolo di trattativa ho anticipato i tempi rispetto alla data di pubblicazione dei decreti, perché a stretto rigore ho consentito (e per questo ho chiesto al Consiglio dei ministri un'esplicita autorizzazione) di ammettere, ad esempio, al tavolo della trattativa i COCER, che sulla base della normativa preesistente non sarebbero stati legittimati a partecipare. Ho compiuto tale scelta (e non me ne pento, perché in queste settimane i COCER hanno contribuito a portare avanti molto rapidamente i negoziati) perché ritenevo che in queste settimane si sarebbe potuto guadagnare tempo utile per arrivare alla firma del contratto in tempi davvero brevi.

Per quanto concerne il riordino delle carriere, sapete che in questa materia si parte abbastanza da lontano, perché tutta la vicenda prende le mosse da una serie di

decisioni giurisdizionali e da una pronuncia della Corte costituzionale le quali, in sostanza, hanno affermato un principio-guida, ossia quello secondo cui il personale dei ruoli non direttivi — e non dirigenziali, a maggior ragione —, quindi gli ex appartenenti ai ruoli degli agenti, dei sovrintendenti e degli ispettori della Polizia di Stato nonché dei sottufficiali delle altre forze di polizia e delle forze armate dovessero essere equiparati, sia nel meccanismo di progressione delle carriere sia, corrispondentemente, nei trattamenti economici, a parità di livello. L'affermazione di tale principio è scaturita, come probabilmente ben sapete, da una constatazione fatta dal Consiglio di Stato in occasione della prima pronuncia-pilota su questa materia. Ho avuto modo di conoscere tale vicenda dalle origini perché, come consigliere di Stato, sono stato estensore di una di quelle sentenze, quindi la ricordo *ab origine*. In quel caso si affermò che quel meccanismo di progressione del personale (allora erano i carabinieri ad impugnare un mancato allineamento perequativo al personale di polizia) era irragionevolmente sfavorevole.

Come è noto sollecitammo la pronuncia della Corte che ritenne incostituzionale il disallineamento stabilito dalla legge. Da qui scaturì la necessità del riallineamento e della legge del 1992 che delegava il Governo, ma che per una serie di vicende non è stata mai tradotta in atto. Il Parlamento, dopo una serie di rinvii, ha concesso una ennesima proroga, tanto che il Governo ha più volte dato atto della grande disponibilità, e noi, nei termini di questa ennesima proroga, ci proponiamo di definire la questione.

Qualcuno chiederà quale metodologia verrà seguita. I sette provvedimenti che stabiliscono l'allineamento delle carriere, prevedono una assoluta omogeneità di trattamenti giuridici ed economici a parità di livelli corrispondenti. Non a caso nell'allegato ai provvedimenti medesimi, riguardanti tutte le forze di polizia (civili e militari) e le forze armate, sono contenute tabelle che, anche visivamente, risultano assolutamente identiche. Esse contengono la distinzione dei tre ruoli, ossia il ruolo di base (agenti, assistenti, carabinieri — appuntati, finanziari — appuntati e simili); il

ruolo dei sovrintendenti che è uguale per tutte le categorie e prevede nei vari livelli i sovrintendenti e i brigadieri ed infine il ruolo degli ispettori. Per quest'ultimo si è previsto un meccanismo di progressione che sarebbe realizzabile in due modi: prevedendo il generico, o meglio il generale, allineamento di tutti gli ispettori aventi titolo al reinquadramento nel quadro apicale del ruolo stesso (cioè il grado di ispettore superiore o maresciallo maggiore o equiparati) ovvero, come è stato fatto per ragioni di copertura finanziaria, individuando due categorie a loro volte suddivise in due sottocategorie. In altri termini, oggi vi sono quattro livelli per gli ispettori: il livello di base che corrisponde al VI; il VI *bis* che riguarda sostanzialmente il maresciallo o l'ispettore (mentre il livello di ingresso è di vice ispettore); il VII (ossia il terzo gradino del ruolo che riguarda l'ispettore capo equiparato) ed infine il livello VII *bis*, che corrisponde al IV ed è l'apicale.

Così operando, da un lato abbiamo consentito la possibilità di un avanzamento, seppure limitato; dall'altro abbiamo impedito — e non avremmo potuto fare altrimenti considerate le disponibilità finanziarie pari a circa 450 miliardi annui a regime — che, applicando uno scorrimento a ruolo aperto verso il gradino apicale, tutti salissero inevitabilmente all'VIII.

Con il consenso e la concertazione anche delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei militari di polizia e delle forze armate sono stati suddivisi i quattro gradini, nel livello più alto, senza arrivare all'VIII ma garantendo la progressione, ossia dal VI al VI *bis*, dal VII al VII *bis*.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DELLA IV COMMISSIONE
PAOLO ROMANI

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Le caratteristiche retributive, che si evincono chiaramente dalle tabelle, non penalizzano, anzi consentono un trattamento in certi casi addirittura superiore a quello che si sarebbe potuto avere con l'VIII, perché gioca l'indennità

pensionabile e l'anzianità di permanenza in ciascuna casella. Ciò senza generalizzare, perché questo era il limite posto dal Governo.

A questi trattamenti si è giunti grazie ad una vera e propria concertazione. La concausa della mancata approvazione di questi provvedimenti — non voglio dire che è stata la causa unica perché non intendo prendere alcun merito, né credo vogliano farlo i ministri che hanno collaborato — è la scarsa informazione sulla elaborazione del provvedimento con i rappresentanti sindacali e le organizzazioni dei COCER via via che si procedeva nella formulazione del testo.

L'apertura del tavolo della trattativa ha costituito una occasione utilissima per poter scambiare senza segreti — non ce ne dovrebbero essere e non ce ne sono stati — idee e richieste di contributi sugli schemi dei provvedimenti in discussione.

Le osservazioni formulate dalle Commissioni sui precedenti schemi sono state prese in considerazione e rispettate nello spirito e nella lettera, come dirò successivamente parlando del comparto della sicurezza.

Voglio sottolineare che l'accordo raggiunto sia sul meccanismo di progressione in carriera, sia sulla vera omogeneizzazione (perché si sono creati ruoli identici per tutte le categorie dei sottufficiali e degli ispettori, i non direttivi di tutte le forze di polizia) ha riscosso il consenso oltre che degli stati maggiori, dell'amministrazione della Polizia di Stato e delle altre amministrazioni come la penitenziaria, anche delle rappresentanze dei lavoratori. Ciò è stato possibile perché vi era un tavolo di trattativa aperto.

Un tema che rimane tuttora da definire riguarda coloro che si trovano o possono trovarsi affiancati, ed in certi casi scavalcati, dall'avanzamento di chi provenendo dal ruolo di sovrintendente, affianca gli ispettori e li supera con il meccanismo dell'ispettore superiore (livello VII *bis*). Si tratta di garantire coloro che erano ispettori, che non hanno demeritato, ma per ragioni di giustizia sostanziale — forse anche per mantenere la distinzione di gradi e di carriera che avevano e che perderanno per l'inevitabile appiattimento che

si realizzerà grazie allo scorrimento in alto — chiedono di essere tutelati.

Questa è la problematica di cui il Parlamento, e in particolare la Camera, si è occupato in occasione dell'esame degli emendamenti miranti all'istituzione del ruolo speciale.

Il rappresentante del Governo, che partecipò alle diverse riunioni ed anche all'ultima discussione assai importante in Assemblea, annunciò che l'esecutivo avrebbe presentato in tempi brevi un disegno di legge-delega con determinate limitazioni e quindi sia con filtri di garanzia della idoneità formativa per progredire nel cosiddetto ruolo speciale, sia con requisiti professionali e di titolo di studio posseduti. A queste condizioni e con questi limiti, dicevo, si sarebbe adottato un disegno di legge-delega volto a considerare anche queste posizioni.

Di ciò si è già parlato in Consiglio dei ministri l'altro ieri: nella riunione, come credo sia emerso nel comunicato stampa, si è iniziato l'esame del provvedimento che è ancora in corso di definizione tecnica. Non vi è stata l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri — contiamo però di farlo in tempi brevissimi — per un profilo su cui poi mi soffermerò, preferendo ora illustrare le linee portanti del provvedimento stesso.

Si mira innanzitutto ad un ruolo speciale che non potrà essere, a mio avviso, limitato alla Polizia di Stato. Occorre cioè mantenere l'intento di perequazione tra le varie carriere che si è cercato di realizzare con il riordino e che si dovrà attuare anche con il disegno di legge-delega. Ci troveremo allora di fronte ad un ruolo speciale di commissari di polizia, ovviamente a ruoli speciali di ufficiali non superiori, per qualifiche quindi tutte inferiori alla dirigenza od equiparate, alle quali si dovrebbe accedere con il possesso di un titolo di studio medio superiore e con la obbligatoria frequenza di un corso di formazione particolarmente rigoroso di durata biennale. Il disegno di legge fa oggi riferimento ad una durata non inferiore al biennio, ma si tratta di una prospettiva che credo si radicherà poi nel corso biennale.

Questo provvedimento, come dicevo, ha ancora necessità di un affinamento per al-

cuni problemi. Il primo è il titolo di studio: vi sono alcune organizzazioni, che rappresentano categorie di personale interessato all'operazione, che chiedono una selezione più rigorosa e sostengono che occorre il possesso del diploma di laurea perché l'accesso dall'esterno al ruolo dei commissari è oggi consentito solo a chi abbia la laurea. A cosa serve — sostengono queste stesse organizzazioni — un ruolo speciale? Tanto varrebbe introdurre una riserva di posti nel ruolo, che già esiste, dei commissari. Queste sono le considerazioni che stanno affluendo al Governo ed ai ministri di settore; io vi riporto le considerazioni svolte in Consiglio, ma le determinazioni saranno prese, credo, la prossima settimana.

Per quanto riguarda il tema del titolo di studio, credo francamente che, se si dovesse accedere all'ipotesi del diploma di laurea, la platea si restringerebbe molto. Anticipo una mia valutazione, che cercherò di esporre, spero anche con validi argomenti, in Consiglio dei ministri; probabilmente, per quanto riguarda le forze di polizia ad ordinamento militare, per le quali è noto che l'inizio della carriera da gradi non di vertice (cioè cominciando non da ufficiali) difficilmente consente poi il tempo ed il modo di prendere la laurea, prevedere tale requisito pregiudicherebbe moltissimo e forse vanificherebbe l'aspettativa di parificazione permanente su cui ormai ci dobbiamo muovere. Credo che questo argomento possa essere ragionevolmente superato e che si possa rimanere all'ipotesi del titolo di scuola media superiore.

Vi è poi il secondo problema, che è connesso alla frequenza obbligatoria di un corso di formazione. In proposito sono favorevole alla introduzione ed alla imposizione, per coloro che transitano in questo ruolo speciale, di un periodo di formazione mirata negli istituti che tutte le forze di polizia hanno, che renda meno indesiderata o indesiderabile la situazione. Non c'è dubbio, infatti, che dobbiamo valutare non solo le istanze di chi vuole entrare ma anche quelle di coloro che in quel ruolo già sono inseriti e si vedono affiancati da persone che non hanno superato le selezioni concorsuali ordinarie. L'idea del

corso di formazione specifico mi sembra dunque ragionevole.

La terza questione che dovrà caratterizzare l'istituzione del ruolo speciale è la più delicata, sotto il profilo istituzionale, non sotto quello della parità dei trattamenti, che non viene incisa da questo aspetto. Si tratta delle funzioni che possono essere esercitate da coloro che entrano nel ruolo speciale. Anche qui vi è una scuola di pensiero o comunque una interpretazione favorevole ad attribuire pienezza di funzioni a chi transita nel ruolo speciale ed un'altra, che attualmente prevale da parte sia dei comandi generali sia — mi sembra — della direzione della Polizia di Stato, che intende limitare le funzioni di costoro, che — sia chiaro — non accedono a qualifiche dirigenziali nel ruolo dei commissari. Uno dei punti più delicati è se sia consentita o meno l'attribuzione della funzione di autorità di pubblica sicurezza, che è ovviamente questione non indifferente anche per la responsabilità che da questa scaturisce in chi ne è titolare.

Sono questi i tre nodi all'attenzione del Governo. Quest'ultimo, come sapete, ha diramato il testo che è stato esaminato; per ora vi sono le limitazioni che ho indicato e che vanno superate. Su tale testo, comunque, credo che la prossima settimana si potranno confermare l'intesa e l'impegno del Governo. Questo è quanto volevo dire — risponderò poi ovviamente, per quanto ne sarò in grado, alle domande che mi saranno poste — per quanto riguarda il riordino e l'allineamento delle carriere.

La seconda questione non meno delicata cui vorrei accennare è quella del cosiddetto comparto dei diritti sindacali e del ruolo sindacale che hanno giocato e giocheranno, in base alla emananda normativa, le organizzazioni rappresentative di queste categorie. Le settimane impegnate per l'avvio della trattativa hanno consentito di affinare molto il testo concernente l'istituzione e la disciplina del comparto sicurezza, nonché l'individuazione delle materie e del ruolo dei soggetti che rappresentano le varie organizzazioni.

Per sgombrare il campo da questioni preliminari, chiarisco subito che si è tenuto pienamente conto delle osservazioni

delle Commissioni parlamentari competenti in ordine al ruolo negoziale dei CO-CER. Questi organismi, come si sa, in base ad una normativa del 1978, hanno potere di interloquire e quindi di esprimere valutazioni su determinate materie, hanno diritto di essere informati su altre, ma non avevano il diritto di partecipazione a pieno titolo al tavolo delle trattative per il rinnovo dei contratti. Questo ruolo viene oggi compiutamente riconosciuto cercando di mantenere il parallelismo tra le forze di polizia ad ordinamento civile, che avevano — aprirò e chiuderò una parentesi per alcune di esse — diritti sindacali particolarmente avanzati, in base a norme vigenti, e le forze armate e di polizia (quindi, quelle militari) che non avevano non soltanto diritti sindacali quali lo sciopero (che non ha neanche la polizia ad ordinamento civile), ma neanche il potere di concertazione o il diritto di informazione sulle materie che formano oggetto del contratto di lavoro. Il provvedimento, quindi, si articola su due linee parallele che riguardano l'una le forze di polizia ad ordinamento civile, l'altra le forze di polizia ad ordinamento militare e le forze armate, ovviamente tenendo conto dei due limiti insuperabili dettati dalla legge-delega del 1992 che, come è noto, individua ad esempio, in modo esplicito, quali siano le materie disciplinate da legge, o comunque da atto normativo o unilaterale. Non essendo possibile la contrattazione su queste materie nel settore civile, non è possibile la concertazione per le forze di polizia militari.

Vi sono materie, invece, nelle quali l'ordinamento consente un comportamento diverso. Ricorderete che la legge-delega prevede esplicitamente che si tenga conto, formulando queste norme, delle disposizioni contenute in leggi preesistenti. In essa si afferma esplicitamente che « si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni per il personale (...) tenendosi conto dell'articolo 19 della legge n. 395 del 1990 ». Questa è una delle parentesi che volevo aprire perché tocca i diritti sindacali della polizia penitenziaria che, in base alla normativa del 1990, ha norme sulla contrattazione assai avanzate, in alcuni aspetti più avanzate di quelle introdotte in via generale per il pubblico impiego dal

decreto legislativo n. 29 del 1993. Allora, la scelta che si è cercato di operare, e che poi si è compiuta, anche qui concertando (è inutile nascondere, anzi è giusto dirlo) con le organizzazioni interessate, è quella di una linea che, dovendosi rispettare la legge-delega, non poteva prevedere contrattazioni su materie escluse dalla contrattabilità ma che rientrano nell'ambito di quelle non riservate alla legge: la delega, infatti, ha un'impostazione residuale, nel senso che tutto ciò che non è esplicitamente riservato a norma dalla medesima legge è regolabile in modo pattizio.

In questo ambito si è ricalcata la normativa-quadro per il pubblico impiego civile, cioè del decreto legislativo n. 29 del 1993. È inutile negare che vi sono state resistenze da parte delle amministrazioni, cioè della parte pubblica, perché si è osservato che in questo modo si sarebbe riconosciuto, per qualcuna di queste materie, un più avanzato livello di negoziabilità delle materie stesse, contraddicendosi alla regola per cui le forze di polizia ad ordinamento civile dovrebbero essere tradizionalmente più soggette ad un penetrante potere di organizzazione ed autotutela unilaterale ed amministrativa. Questo orientamento non l'ho mai condiviso. Grazie ad un grosso sforzo di collaborazione delle altre amministrazioni siamo riusciti a superarlo, affermando che tutto ciò che è contrattabile per il pubblico impiego civile lo può essere anche per le forze di polizia.

Due sono i nodi rimasti in questa impostazione, cioè quelli relativi alla mobilità ed all'articolazione dei turni di servizio. In questa materia il pubblico impiego civile opera contrattando, per quanto riguarda la mobilità, con il meccanismo dell'esame congiunto e dell'informazione preventiva per l'orario di servizio. Si prevede che l'orario di servizio è determinato dall'amministrazione e l'orario di lavoro è adeguato con il procedimento dell'esame congiunto.

Come si è agito per le forze di polizia? È stato l'ultimo nodo ad essere sciolto, la mattina della riunione del Consiglio dei ministri, con la convocazione dei sindacati di tutte le forze di polizia ad ordinamento civile. Le amministrazioni sostenevano che la delega non consente di toccare contrat-

tualmente la materia degli orari, e quindi dei turni di servizio, perché nella norma della legge-delega cui ho accennato si dice che è disciplinata con legge la durata dell'orario di lavoro ordinario. L'interpretazione che ho dato, in sostanziale ma parziale adesione alle richieste sindacali, è che laddove la norma parla di durata non si intende questa formula estensibile all'articolazione dell'orario. Ho pertanto cercato una formulazione che mi risulta essere stata apprezzata particolarmente dalle organizzazioni che l'hanno richiesta, e cioè quella di introdurre una contrattazione nazionale sulle articolazioni dei turni di servizio.

Tale contrattazione nazionale forma oggetto di un'accordo quadro che fissa le tipologie di turni possibili in periferia: in periferia non si contratta, quindi è logico che ciò consente alle organizzazioni dei lavoratori della polizia di evitare (questo era il nodo a me rappresentato) decisioni criticate o criticabili di singoli dirigenti (questori, commissari o altri) che magari articolano i turni in periferia in modo pericoloso per la sicurezza. In particolare, mi veniva citato l'esempio di lavoratori che finiscono il turno di notte alle 7 di mattina ma che, per ragioni di carenza di straordinario, sono pregati di prolungare di altre tre ore il turno, dopo aver prestato servizio per tutta la notte. Si dice loro che lo straordinario non sarà retribuito ma che le ore saranno considerate come mezzo turno e che l'altro mezzo turno sarà recuperato la stessa sera. Perciò è sembrato giusto negoziare le tipologie di articolazioni. Il Governo non si è sentito di ritenere contrattabile in sede decentrata la fissazione concreta di quale sia, tra questi, il turno da preferire, ma tutte le organizzazioni con cui mi sono confrontato hanno dato atto che questo era effettivamente complesso, andando ad incidere sulla vera e propria organizzazione del servizio di polizia, che è materia tipicamente non contrattabile.

Parallelamente, come vi accennavo, si è posto il problema del ruolo negoziale, dei poteri negoziali, dei COCER, che non li avevano affatto. Si è trattato perciò di costruire una norma seguendo, tra l'altro, le indicazioni e i pareri delle commissioni,

che avevano parlato di potenziamento di questo ruolo. Il potenziamento si è realizzato stabilendo che in tutte le materie per le quali vi è contrattazione nella polizia civile vi sarà concertazione per le forze di polizia ad ordinamento militare. Come si articola la concertazione? Su due livelli possibili, che non sono inventati ma sono nell'ordinamento, perché li individua il decreto legislativo n. 29 per la generalità dei pubblici dipendenti. In alcuni casi si ha informazione successiva e l'organizzazione dà le sue valutazioni su atti già adottati; in altri casi vi è l'informazione preventiva, per cui, prima che venga adottata la misura, il COCER partecipa ad un tavolo di confronto, cioè a quello che si chiama l'esame congiunto, alla fine del quale si redige un verbale che individua le posizioni delle parti: in base agli esiti del verbale l'amministrazione deve decidere, essa sì, ma motivando sulle risultanze della riunione; quindi, se supera le valutazioni sindacali (o meglio dei COCER), dando atto del perché.

È un'esperienza che già esiste e funziona nel pubblico impiego: l'abbiamo trasposta ritenendo che, pur trattandosi di dipendenti militari, questi diritti che chiamo impropriamente sindacali potessero essere riconosciuti. Anche a questo riguardo, vi è una possibile osservazione od obiezione: l'anticipo anche se nessuno l'ha posta formalmente, perché a me l'hanno fatta presente e quindi la sottopongo alla vostra valutazione benché non sia emersa né nei pareri né in altre prese di posizione ufficiale. Per le forze di polizia ad ordinamento militare, il meccanismo dell'accordo quadro sui turni di servizio (ferma restando la discrezionalità in sede decentrata) non è stato trasposto, non soltanto perché non ci è stato richiesto dai COCER ma anche per una ragione molto semplice: perché, mentre la normativa della delega ci imponeva di adottare decreti tenendo conto delle leggi esplicitamente citate, in questo caso si doveva provvedere senza poter tenere conto di alcuna normativa preesistente. I diritti sindacali dei COCER, infatti, sono indicati per la prima volta da questo provvedimento (o meglio, forse non proprio per la prima volta, perché nella normativa del

1978 si prevedevano regole procedurali, ma ora si dà la regola sostanziale, non soltanto quella procedurale).

L'ultima questione - mi scuso per la lunghezza, ma si tratta di considerazioni che tengo a sottolineare - è che nel provvedimento vi sono due punti in cui ci si è preoccupati di assicurare il mantenimento dell'omogeneità, anche sotto il profilo delle relazioni sindacali, fra civili e militari. Abbiamo infatti introdotto anche una disposizione, per la parte normativa delle carriere, con la quale si prevede che il ministro per la funzione pubblica, nel momento in cui vi sono trattative per il rinnovo di un contratto, possa convocare riunioni plenarie, cui partecipino fianco a fianco sindacati di polizia civile e COCER per la polizia militare e per le forze armate: ci è stato naturalmente chiesto dai COCER e l'abbiamo accolto. A me sembra, infatti, che sapere in diretta cosa stanno ottenendo nel contratto *in fieri* le altre forze di polizia sia utile per un confronto delle idee. È stata introdotta una seconda norma, con una valenza molto grande ed importante: quella che impone ai comandi generali ed alle amministrazioni interessate ad una trattativa (sono tutte norme che valgono nei periodi di rinnovo contrattuale) lo scambio di informazioni. Come sapete, uno dei punti dolenti, che hanno forse determinato i disallineamenti, è stato che nessuno sapeva cosa avveniva per le omologhe categorie che stavano negoziando su un altro tavolo.

Ritengo che, con queste regole, si potrà assicurare almeno un tentativo di mantenere omogenei i percorsi contrattuali.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano svolgere considerazioni o formulare domande.

MARTINO DORIGO. Ringrazio il ministro che ha gentilmente e sollecitamente accolto l'invito delle Commissioni riunite difesa e affari costituzionali.

Ritengo che, per esigenze di economia dei nostri lavori, sia conveniente concentrarci sulla seconda parte della sua relazione, anche perché il Comitato dei diciotto aveva chiesto la sua audizione per affrontare dei temi specifici, visto che vi

saranno ulteriori occasioni per discutere sulle altre questioni. Avremo modo, per esempio, di discutere sul disegno di legge delega sugli ispettori, che sarà sottoposto all'esame del Parlamento, mentre per quanto riguarda il decreto legislativo riguardante il rapporto d'impiego abbiamo formulato il nostro parere in occasione della delega e vorremmo esprimere la nostra opinione prima dell'emanazione delle norme definitive.

Desidero dunque chiederle, signor ministro, se, nel corso dei nostri lavori odierni, potrà farci qualche illustrazione specifica sul testo del decreto legislativo...

FRANCO FRATTINI, Ministro per la funzione pubblica. Certamente.

MARTINO DORIGO. A livello di considerazioni generali, la sua relazione lascia intendere che vi è stato uno sforzo positivo da parte del Governo: mi sembra infatti che vi sia stato un rapporto con tutte le parti sociali improntato al massimo sforzo di comprensione e di collaborazione.

Considero tuttavia importante verificare se il risultato finale di questa positiva collaborazione sarà comunque il più vicino possibile a quelli che sono stati i principi ispiratori del nostro dibattito. Ricordo infatti che abbiamo affrontato tali questioni non soltanto nella fase della discussione sulla delega prevista dalla legge n. 216 del 1992, ma anche, per esempio, durante l'esame della riforma della legge n. 382, per quanto riguarda la rappresentanza militare, o quando ci siamo occupati dei problemi dei corpi di polizia.

Desidero dunque richiamare la sua attenzione su un primo aspetto. Lei ha giustamente ricordato con chiarezza i limiti della delega contenuta nella legge n. 216, nell'ambito dei quali il Governo si è dovuto muovere per quanto riguarda i rapporti con le organizzazioni sindacali, gli organismi di rappresentanza militare e le amministrazioni civili e militari: come ci ha correttamente ricordato, fra tali limiti vi sono quelli che indicano come alcune materie non possano essere considerate contrattuali, in quanto devono essere disciplinate con legge. Si tratta di una precisazione doverosa, collegata ai principi co-

stituzionali che pongono una specificità dell'ordinamento militare rispetto a quello civile.

Tuttavia, nel contempo, a fronte di tali limiti, nella legge si salvaguardavano altri diritti acquisiti su diversi fronti: lei ha citato l'articolo 19 della legge n. 395 del 1990. Sollevo il tema, che abbiamo lungamente dibattuto, perché, pur trovandoci in un quadro di armonizzazione delle normative, che ha il suo parallelo nell'omogeneizzazione dei ruoli e delle carriere, dobbiamo essere consapevoli che la materia diventa più delicata quando si fa riferimento a diritti acquisiti. Ho l'impressione, per esempio — e vorrei una sua precisazione rispetto al testo che state approntando — che alcuni settori della polizia civile, in particolare la polizia penitenziaria e le guardie forestali, rischiano di rimetterci qualcosa. Il problema è delicato perché si cerca giustamente di migliorare le prerogative di chi non aveva diritti, stando comunque nell'alveo dei limiti costituzionali per i corpi militari, ma d'altro canto non condivido il fatto che, accrescendo giustamente i diritti dei corpi militari, si limitino quelli di alcuni corpi civili.

Nelle bozze del decreto che sono circolate, per esempio, è contenuta una norma che prevede l'abrogazione delle norme contrastanti: si tratta di una norma che è non di salvaguardia ma di armonizzazione cogente. In base ad essa salterebbero alcune prerogative, in particolare della guardia forestale che, per la verità, rispetto agli altri corpi, ha una storia particolare in quanto aveva addirittura il diritto di sciopero. Ora invece potrebbe non avere più tale diritto, benché si possa facilmente capire il motivo di tale diversità. La limitazione del diritto di sciopero per i corpi che garantiscono la sicurezza e la difesa dello Stato non ha infatti ragion d'essere nel caso specifico della guardia forestale la quale, pur essendo importantissima per la difesa del territorio, potrebbe semmai essere sottoposta a norme di salvaguardia come quelle vigenti per altri settori, come i trasporti, nei quali sono previsti obblighi di preavviso ed altri limiti, ma non vi è un divieto assoluto dello sciopero. Nel caso delle guardie forestali, vi possono essere forme di agitazione e di sciopero che sono

compatibili con la sicurezza e la difesa nazionali. Mi preoccupa il fatto che nel decreto legislativo questo aspetto non venga salvaguardato. Lo stesso dicasi per le materie oggetto di contrattazione, di cui all'articolo 19 della legge n. 395, riguardanti la polizia penitenziaria.

Tornando alla prima parte del decreto, mi interessava poi comprendere alcune questioni relative al COCER, rispetto al quale è stato certamente compiuto un importante passo avanti che credo tutti cogliamo e di cui siamo lieti. Mi pare, tuttavia, che permanga il limite di cui avevamo sollecitato la rimozione, nel senso che la procedura di concertazione che viene concessa non è esattamente quella che era stata elaborata nella prima fase, quando esprimemmo i pareri sulla precedente delega legislativa contenuta nella legge n. 216 del 1992. Al riguardo ricordo che esprimemmo un parere su un primo testo indicando la necessità di rafforzare il potere concertativo della rappresentanza militare, dopo di che il Governo modificò quel decreto e ne emanò un secondo che abbiamo conosciuto solo informalmente e sul quale non vi è stato il tempo di esprimere il parere. Quel testo prevedeva che le delegazioni dei COCER partecipassero in qualche modo direttamente alla concertazione interministeriale; nell'ultima formulazione — per ora in bozza, ma lei, signor ministro, è qui per confermare o smentire — si evince invece che i COCER partecipano certamente alla concertazione ma nell'ambito delle delegazioni ministeriali. Specificare che la partecipazione alla concertazione si realizza nell'ambito della delegazione ministeriale, se da un lato può apparire un concetto quasi lapalissiano, perché ovviamente gli organismi della rappresentanza militare sono sottordinati alla loro istituzione (come i loro comandi), dall'altro lato può in qualche modo indebolire, per la tipicità della condizione militare, lo stesso ruolo concertativo. Infatti, poiché della delegazione ministeriale fa parte oltre allo staff del ministero anche lo stato maggiore del comando generale della forza armata, il fatto di essere tutti ricompresi in una delegazione che ha i propri comandi ed anche la rappresentanza, può apparire a livello formale un indeboli-

mento del diritto concertativo. È vero che nella legge n. 216 si prevedeva che nella concertazione interministeriale vi fossero sia gli stati maggiori sia le delegazioni ministeriali, ma bisogna considerare il fatto che queste ultime partecipano, proprio attraverso una loro delegazione, alla concertazione senza avere in qualche modo la potestà, il diritto di figurare diretti soggetti alla concertazione interministeriale (come avviene nel mondo civile in cui la contrattazione avviene tra sindacati da una parte e Governo e dirigenti dell'amministrazione dall'altra). In questo caso, quindi, nella delegazione del ministero, accanto ai comandi militari vi sarebbero gli organismi della rappresentanza.

Tra l'altro, vorrei ricordare che nel nostro progetto di riforma della legge n. 382 avevamo elaborato un'ipotesi volta a superare una concezione della rappresentanza militare ancora troppo gerarchica e troppo poco elettiva. Pur ritenendo giusto che gli organismi della rappresentanza militare non possono avere gli stessi diritti degli organismi della rappresentanza civile, non ci pareva coerente con l'ipotesi elettiva il fatto che i presidenti dovessero essere superiori in grado e vi fosse quindi una subordinazione gerarchica. Tuttavia, dato che la subordinazione gerarchica comunque esiste, in virtù del fatto che le forze armate continuano giustamente ad affermare che nell'organismo della rappresentanza militare debbano ancora essere presenti i superiori gerarchici, poiché esso rappresenta l'intera forza armata (l'aeronautica, per esempio, è interamente rappresentata dal proprio COCER, così come la marina), non si capisce perché un organismo di rappresentanza, che appunto ha nel suo seno anche i dirigenti, rappresenta cioè l'intera forza armata, si trovi a partecipare alla concertazione all'interno di una delegazione ministeriale insieme al suo comando. Sinceramente mi pare che tale contraddizione di fondo, anche se non impedisce la concertazione, debba essere in qualche modo superata.

Per quanto riguarda il COCER, vorrei rivolgere un'ultima domanda relativamente alla parte riguardante i corpi di polizia ad ordinamento civile. Vorrei da parte sua, signor ministro, la rassicura-

zione, che ho già colto implicitamente, circa il fatto che gli ultimi miglioramenti al testo adottati a seguito dell'ultimo incontro con le organizzazioni sindacali siano stati effettivamente inseriti. In sostanza vorrei mi confermasse che è stata prevista la possibilità di una contrattazione nazionale sull'articolazione dei turni di servizio, che ritengo assolutamente indispensabile. Ha ragione, signor ministro, nel sostenere che per la funzionalità tipica dei corpi di polizia militari l'attribuzione e l'organizzazione dei turni di servizio debba essere attribuita ai comandi; tuttavia è necessario che questi rispondano a schemi funzionali. Lei ha richiamato un esempio che le è stato riportato, io vorrei ricordare che vi sono addirittura leggi dello Stato che non vigono per la polizia. Nella fabbrica dove io lavoravo, quando un operaio svolgeva un turno di lavoro, la legge vietava, per motivi di sicurezza, che potesse svolgerne di seguito un altro. Per tale motivo è necessario che sia confermata l'ultima modifica concordata con i sindacati in base alla quale, ripeto, dovrebbe esistere una contrattazione nazionale sugli schemi di turno e sui criteri della turnazione degli orari.

Allo stesso modo reputo importante che il comma 7 dell'articolo 3 dello schema di decreto, per salvaguardare il potere di autonomia di determinazione di ciascuna amministrazione, nell'ultimo periodo stabilisca che in caso di mancata definizione degli accordi decentrati, nazionali e locali resti impregiudicato il potere di autonomia di determinazione di ciascuna amministrazione. Tuttavia, pur condividendo il riferimento agli accordi locali, perché essi concernono poteri di informativa e non poteri di contrattazione diretta, non comprendo per quale motivo per accordi decentrati debbano essere intesi anche quelli nazionali. Da questo punto di vista non avrebbero neppure senso le procedure di raffreddamento del conflitto che avete innovativamente introdotto. Non sono un difensore di queste procedure, anche se posso capire che in questo particolare settore abbiano un'utilità maggiore rispetto all'IRI o all'ENI (dove pure sono state introdotte, ma non condivido questa scelta). Comprendo, pertanto, la loro in-

roduzione in sede locale, ma non — lo ripeto — in sede nazionale, dove invece sono riconosciute interamente le potestà contrattuali. Auspico, quindi, che venga confermata la correzione che era stata apporata al testo.

PRESIDENTE. Invito i colleghi a svolgere brevi considerazioni, in modo da consentire a tutti di prendere la parola.

ADRIANA VIGNERI. Ringrazio il ministro della dettagliata relazione, dalla quale si evince che si è lavorato con grande approfondimento e con notevole grado di consenso da parte dei rappresentanti dei vari corpi interessati. Abbiamo già avuto ampie assicurazioni sui lavori in corso in Consiglio dei ministri per quanto riguarda l'ulteriore provvedimento che il Governo si era impegnato in aula ad adottare entro il mese di maggio. Mi chiedo, a tale riguardo, se il Governo ritenga di dover procedere sulla strada della delega — peraltro era questo l'accordo —, oppure se, tutto sommato, non si possa addirittura arrivare all'emanazione di un provvedimento legislativo senza delega. Se esso non è eccessivamente corposo e di natura tecnica, questa potrebbe essere la strada più rapida. Se, invece, vi sono ragioni, che il Governo potrebbe esporre in questa sede, per preferire la scelta della delega non avanziamo alcuna obiezione, poiché questa era stata anche la richiesta del Parlamento, trattandosi di una materia piuttosto complessa che si ricollega ad una precedente vicenda a sua volta affrontata mediante l'adozione di decreti legislativi.

Per quanto riguarda il comparto sicurezza, mi dispiace che alcuni corpi delle forze di polizia, in base alle nuove procedure, che peraltro non ho avuto modo di conoscere perché non ho ricevuto informalmente il testo del decreto legislativo, siano arretrati rispetto alle modalità contrattuali di cui godono attualmente. Su questo punto capisco qual è il criterio cui si è attenuto il Governo, ossia quello di uniformare la nuova normativa sulla base del decreto legislativo n. 29 del 1993. Al riguardo devo però ricordare che quel decreto, all'epoca del ministro Cassese, è stato oggetto di una dura battaglia, anche

se probabilmente allora si era ecceduto, nel senso di aver « tagliato » le materie contrattuali.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO BAMPO

ADRIANA VIGNERI. Ricordo altresì che ci sono stati ampi dibattiti presso le Commissioni riunite affari costituzionali e lavoro su questa materia, perché su alcuni aspetti di quel decreto eravamo contrari in quanto lo spazio della contrattazione veniva diminuito in modo eccessivo. Questo vuol dire che il decreto legislativo n. 99 non può essere considerato un modello esemplare.

Vorrei che si approfondissero — se il ministro lo ritiene opportuno — le ragioni per cui non si è ritenuto di pervenire ad un ampliamento piuttosto che ad una riduzione, pur senza uniformarsi totalmente al testo esistente, perché capisco che su questa materia la legge delega conteneva un certo indirizzo.

Prendo atto che in merito ai turni di servizio vi era un sostanziale accordo con i rappresentanti dei lavoratori e, pur escludendosi la contrattazione decentrata, si è raggiunta un'intesa che ha introdotto la formula dell'esame congiunto.

Concludendo, ringrazio il ministro e lo invito a darci maggiori chiarimenti sui punti che ho indicato.

GIOVANNI MASTRANGELO. Premetto di non essere in grado, come l'onorevole Dorigo, di esaminare la proposta del Governo nei suoi dettagli. Non ho infatti la fortuna di disporre di un canale informale per ricevere una copia della bozza.

Probabilmente la Commissione avrebbe fatto bene ad insistere, in occasione dell'esame degli schemi di decreto, per far prevalere una logica che doveva essere diversa da quella poi accettata.

Non è possibile — me ne rendo conto — accomunare forze di polizia ad ordinamento militare con quelle ad ordinamento civile, perché hanno problemi diversi che oggi stanno creando situazioni di difficoltà sia all'interno delle forze di polizia ad ordinamento militare, sia al

Governo, per quanto riguarda la contrattazione periferica.

Mi rendo altresì conto di un altro problema, e cioè che le forze di polizia ad ordinamento non militare hanno compiuto in questi anni importanti passi avanti. Ogni qualvolta i carabinieri, la guardia di finanza e le forze armate in generale hanno cercato di raggiungere il livello delle altre forze di polizia ad ordinamento civile, queste ultime tentano, a loro volta, di compiere un ulteriore passo in avanti: si tratta di una vecchia storia, nel senso che non si riesce mai a raggiungere una situazione di parità effettiva.

In questi giorni abbiamo conosciuto il parere dei COCER dei carabinieri e sulla stampa abbiamo letto le loro riserve; abbiamo altresì appreso i loro intenti di protesta, ma il Governo sembra tranquillo, come se la stampa non avesse diffuso queste notizie. Sembra che i COCER non abbiano posto problemi; anzi, ci viene detto che essi hanno accettato l'impostazione e le proposte del Governo. Ritengo che non sia così e la Commissione dovrebbe convocare i rappresentanti dei COCER per conoscere il loro vero parere. Non so come si faccia a sostenere che tutti hanno accettato tranquillamente la proposta del Governo, se poi sui quotidiani leggo comunicati stampa di protesta dei COCER dei carabinieri e della guardia di finanza. Questa situazione finisce per essere un colpo di mano a vantaggio delle forze di polizia ad ordinamento civile. Infatti, nel momento in cui si parla di 6 mila nuove figure e di promozioni sul campo nella polizia di Stato, mi chiedo se i COCER dei carabinieri e della guardia di finanza non abbiano ragione di ritenere di trovarsi di fronte ad un colpo di mano a loro danno: gli altri continuano ad ottenere progressioni di carriera e loro restano indietro.

Ricordo che ci eravamo impegnati a riconoscere — senza con questo voler sindacalizzare la questione — un ruolo attivo e maggiore ai COCER; ritengo che tale ruolo possa essere sviluppato se si separano le forze di polizia ad ordinamento civile da quelle militari. I COCER non possono incidere positivamente se svolgono soltanto un ruolo di concertazione rispetto ad altri che invece esercitano quella attiva di contrat-

tazione vera e propria; essi pertanto finiscono per essere ulteriormente mortificati ed annullati nella loro volontà di espressione.

La valorizzazione dei COCER può avvenire soltanto se si accetta la separazione della contrattazione tra le forze di polizia ad ordinamento civile e quelle ad ordinamento militare. Solo in quel modo si potrà effettivamente dare ai COCER la possibilità di far valere le loro ragioni, tenendo conto del fatto che l'orientamento delle Commissioni era proprio quello di arrivare a negoziati separati ed a decreti differenti che riguardassero gli uni le forze di polizia ad ordinamento civile e gli altri quelle ad ordinamento militare.

Vi è poi un altro aspetto, che credo il Governo abbia recepito. Mi riferisco alla questione del titolo di studio, che rappresenta un'ulteriore dimostrazione di come le forze di polizia ad ordinamento civile tentino di penalizzare quelle ad ordinamento militare. Facendo riferimento alla laurea (e lo stesso ministro lo ha affermato, in un passaggio della sua relazione) si intende soltanto promuovere sul campo gli ispettori o i commissari di polizia che, avendo partecipato al quel concorso, erano in possesso della laurea. Dobbiamo invece considerare che nelle forze di polizia che non hanno ordinamento civile — carabinieri, guardia di finanza ed esercito — la laurea è un titolo di studio non richiesto. Proprio oggi abbiamo esaminato la posizione di un generale di squadra aerea il quale è in possesso del diploma di maturità classica che, in base al principio di cui si è parlato, sarebbe sufficiente soltanto per arrivare al grado di ufficiale inferiore.

MARTINO DORIGO. E sarebbe giusto!

GIOVANNI MASTRANGELO. Per parte mia, ritengo che non debba essere richiesta la laurea per l'accesso a quel ruolo speciale unico che deve includere, in parallelo, le forze di polizia ad ordinamento civile e quelle ad ordinamento militare.

Desidero fare qualche osservazione sul corso biennale, sul quale non posso dichiararmi pienamente d'accordo, almeno per quanto riguarda la durata. In molti casi,

infatti, ci si trova di fronte a professionalità che non hanno bisogno di seguire un lungo corso. Mi riferisco, per esempio, a marescialli dei carabinieri o della guardia di finanza che sono stati comandanti di stazioni: per costoro è senz'altro opportuno prevedere un corso, ma non della durata di due anni; non ci troviamo di fronte, infatti, a ragazzi di vent'anni, bensì a dipendenti dello Stato che hanno già venti o venticinque anni di servizio, quindi notevoli esperienza e maturità conseguite sul campo.

Un altro problema che vorrei sottoporre al ministro riguarda la qualifica di autorità di pubblica sicurezza. Vi sono alcune figure, come per esempio proprio quelle dei marescialli dei carabinieri comandanti di stazioni, che in alcuni comuni svolgono effettivamente le funzioni di autorità di pubblica sicurezza. Giustamente è stato affermato che costoro, pur svolgendo le funzioni, non possono avere la qualifica di autorità di pubblica sicurezza. Credo, però, che dobbiamo fare uno sforzo per attribuire una qualifica precisa a chi opera sul territorio con quelle responsabilità. Ritengo che il Governo dovrà riflettere su questo punto, perché è impensabile non riconoscere le funzioni che vengono svolte. In genere, per i dipendenti dello Stato vale il principio secondo cui chi ha svolto per un certo periodo determinate funzioni si vede poi attribuita la relativa qualifica: quella di cui ci stiamo occupando, invece, è una categoria del tutto particolare, per la quale esistono sempre doveri, ma i cui diritti raramente vengono riconosciuti.

Tornando alla necessaria distinzione tra le forze di polizia ad ordinamento civile e le altre, esistono problemi in merito ai quali è difficile intervenire. Ritengo che si sia fatto bene a mantenere per la polizia penitenziaria alcuni privilegi o, per meglio dire, diritti acquisiti. I diritti, infatti, diventano privilegi quando esistono per alcuni e non per altri: nel momento in cui, quindi, quei diritti acquisiti vengono riconosciuti alla polizia penitenziaria, finiscono per trasformarsi in privilegi se non vengono estesi anche ad altri. Se non vi è separazione, non capisco come si possa conciliare un certo tipo di contrattazione,

che può valere per la guardia forestale e per la polizia penitenziaria, ma che non so fino a che punto possa essere estesa alle forze di polizia ad ordinamento militare. Si pensi alle tante stazioni di carabinieri in cui prestano servizio pochissimi carabinieri ed un sottufficiale: se questi dovessero rispettare le regole dei turni e tutto il resto, le caserme rimarrebbero sguarnite. Sappiamo, infatti, che in molte stazioni sono presenti cinque o sei carabinieri, due dei quali magari vengono impiegati in attività di traduzione di detenuti, un altro fa il piantone ed un altro ancora risponde alle emergenze: che turni possono seguire? Dobbiamo riconoscere che operano in una situazione di estrema precarietà e difficoltà, a tutto danno dei compiti che dovrebbero essere loro affidati.

Ringrazio, in ogni caso, il ministro per le informazioni che ci ha fornito e lo prego di farci pervenire copia dei provvedimenti in tempo utile per poterli esaminare, dopo di che l'intera questione verrà rinviata alla riunione della Commissione, che valuterà la materia.

FRANCESCO PARISI. Desidero innanzitutto ringraziare il ministro per la disponibilità con cui ha corrisposto all'invito della Commissione, nonché per la qualità della sua esposizione, tanto completa ed organica da rendere difficile interloquire a chi non sia un esperto della materia: per parte mia, quindi, non intendo neppure tentarlo.

Mi limiterò, pertanto, a svolgere alcune brevi considerazioni di carattere politico.

Da tempo affermiamo presso la Commissione difesa (mi riferisco anche all'esperienza del Senato) che dipende dal Governo se il personale di polizia civile o militare oppure le forze armate entrano in agitazione, perché vuol dire che l'esecutivo assiste alle manifestazioni di piazza o agli scioperi senza aver tenuto conto anticipatamente delle legittime aspettative di coloro che debbono godere di una tutela speciale. Non si tratta, in questo caso, di attribuire un privilegio, ma di non approfittare della particolare situazione che caratterizza le forze di polizia e le forze armate, le quali non dovrebbero arrivare a manifestazioni che non sono compatibili con il

ruolo da esse svolto, in quanto, che lo vogliono o meno, più degli altri debbono testimoniare il senso dello Stato e delle istituzioni. Mi sembra quindi del tutto apprezzabile il percorso, che il ministro ed il Governo hanno intrapreso, della trattativa anticipata per l'equiparazione delle carriere a parità di livello e, quindi, per la definizione dei meccanismi di progressione delle carriere. Speriamo, pertanto, che tale sforzo possa essere coronato da successo, perché in questo settore è necessario fare chiarezza.

Per quanto riguarda il ruolo speciale, mi sembra che il ministro non abbia posto in termini problematici il primo aspetto, ossia quello relativo al diploma. Ritengo che in tal modo si riconosca un principio che è già stato affermato da anni nell'impiego civile, in cui ciascuno ha potuto partecipare al concorso per la qualifica superiore, purché avesse prestato un certo numero di anni di servizio in quella inferiore. Inoltre, obiettivamente riconosciamo che nel nostro paese ancora non si è arrivati all'abolizione del valore legale dei titoli di studio, tuttavia sappiamo che a volte esistono qualità, professionalità ed intelligenze che, pur senza avere un particolare titolo di studio, possono essere benissimo riciclate nelle aziende private: perché, allora, in futuro non dovrebbero poter essere utilizzate al meglio, in relazione alle qualità professionali dimostrate sul campo?

Quanto al corso di formazione, a differenza del collega che mi ha preceduto, non nutro perplessità di sorta. Spero, anzi, che tali corsi assolvano al principio della formazione permanente e garantiscano una periodicità quinquennale di aggiornamento. Ovviamente, i corsi di formazione dovranno essere finalizzati non tanto a garantire una cultura nozionistica o, per così dire, libresco quanto, piuttosto, ad affinare i comportamenti.

Per quanto concerne le funzioni, credo che se il Governo non avrà il coraggio di attribuire funzioni piene, sarà costretto a farlo tra breve. Ovviamente, le funzioni vanno considerate in rapporto alle qualità di ciascuno; ne consegue che il livello di dislocazione di ognuno dovrà essere proporzionato alle qualità professionali in-

trinseche che si riusciranno a dimostrare, evitando una classificazione delle funzioni a seconda che siano di serie A o di serie B, classificazione, questa, che interessa molto gli sportivi ma che in una pubblica amministrazione rappresenta una forma di non garantismo assolutamente deprimente. Le prospettive che si apriranno, in definitiva, saranno direttamente conseguenziali alle funzioni che saranno affidate non in astratto ma in concreto.

In materia di diritti e di ruolo sindacale, siamo ormai giunti ad un livello di consolidamento delle opportunità ad essi collegate; non scopriamo nulla di nuovo se riconosciamo che il diritto sindacale ed il ruolo dei dipendenti pubblici in generale — e, in particolare, delle carriere speciali — debba essere garantito da protezioni e limiti riconducibili agli interessi del paese, nel contempo assicurando la qualità dei risultati che ciascuna componente è chiamata a realizzare.

Vorrei chiedere al ministro se, giovane e brillante come è, abbia inserito sul tavolo della trattativa una comparazione di opportunità e di carriere economiche con altri paesi, almeno con quelli con i quali abbiamo rapporti organici. Prevedere uno *status* giuridico ed economico per una categoria del personale dello Stato senza tenere conto del rapporto con omologhe situazioni riscontrabili all'estero sarebbe un errore, anche perché correremmo il rischio che ci possa essere rinfacciato di riservare un trattamento troppo favorevole o, al contrario, molto sfavorevole a determinate categorie.

Sono tra quelli che non hanno alcuna difficoltà a dire che un paese che si fa governare da tecnici è un paese fortunato, perché è in grado di risolvere in un breve arco di tempo problemi che di solito la politica non riesce, per una serie di logiche che possono anche essere positive ed esaltanti, ad affrontare in maniera efficace e risolutiva. Credo che la sensibilità politica dei tecnici si stia indirizzando nella direzione giusta. Spero quindi che lei riesca a concludere nel migliore dei modi la sua attività, in virtù della quale ha potuto servire il paese non solo da *grand commis*, ma anche da ministro.

GALILEO GUIDI. Ringrazio il ministro per la chiarezza e l'ampiezza della sua relazione. Nell'attuale fase del processo decisionale sotteso al procedimento di cui stiamo parlando, sono in grado di esprimermi sul metodo da lei adottato, che apprezzo e sul quale formulo un giudizio positivo, più che sui contenuti. Vorrei riferirmi, segnatamente, ad alcuni elementi che mi sembra contrastino con quanto lei sta facendo in altri campi del settore della difesa. Mi ricollego, in particolare, al fatto che per alcuni corpi sia stata prevista una contrattazione più ampia di quella configurata dal decreto n. 29. Lei ha ricordato che il Consiglio dei ministri ha ritenuto opportuno omogeneizzare le varie categorie alle disposizioni previste da tale provvedimento. Si tratta di un orientamento che posso comprendere; tuttavia, se questa è la linea che il Governo intende seguire, non posso fare a meno di richiamare lei ed altri suoi colleghi alla coerenza. Nel comparto difesa, per esempio, mi risulta che per il personale civile lei ed il ministro della difesa abbiate chiesto deroghe al decreto n. 29. Ho con me alcune lettere intercorse tra lei ed il ministro Corcione relative all'articolazione delle dotazioni organiche, in virtù delle quali si lascia impregiudicata la facoltà, prevista dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1477 del 1965, per i capi di stato maggiore di determinare le esigenze del personale civile.

In definitiva, non vorrei che questa omogeneizzazione, che ha una sua logica concettuale facilmente comprensibile, si affermasse nell'ambito della contrattazione sindacale e non, invece, in altri ambiti, nei quali si muovono poteri ed esigenze più forti nei cui confronti non si riesce a portare avanti lo stesso procedimento decisionale.

Mi limito a queste considerazioni, anche perché non sono nella condizione di poter esprimere un giudizio sul testo del decreto, del quale non conosco il contenuto. Ribadisco tuttavia che l'esigenza dell'omogeneizzazione non può essere per un verso richiamata e, per altro verso, nel momento in cui cioè ci si confronta con categorie e comparti più forti, dimenticata.

GUIDO BALDO BALDI. Nel ringraziare il ministro per la sua brillante esposizione, vorrei collegarmi alle considerazioni del collega Mastrangelo. Confesso di non essere un esperto della questione al nostro esame, per cui interverrò a braccio lasciandomi guidare dal buon senso. Vorrei ricordarle, signor ministro, quanto è accaduto a me ed altri colleghi negli ultimi mesi. Nel momento in cui sono stati presentati alcuni emendamenti, vi sono state reazioni di certi settori e, una volta ritirati quegli stessi emendamenti, a reagire sono stati altri. La domanda, nuda e cruda, che vorrei porre è la seguente: d'ora in avanti, quando la materia sarà disciplinata in base ai criteri da lei indicati, il sottoscritto ed i colleghi della Commissione potranno camminare per le strade di Roma e muoversi sul territorio senza sentirsi continuamente assillati da lagnanze di questo o di quello? La ringrazio.

MAURIZIO GASPARRI. Vorrei solo far rilevare al ministro Frattini — ma non solo a lui, che ha soltanto una parte di competenza su questa materia complessa, per cui la mia osservazione è rivolta al Governo nella sua collegialità ed anche al ministro dell'interno — che è stata attuata una procedura veramente inaccettabile. Infatti, la vicenda del riordino, che è sul tappeto da anni e che era stata definita dal precedente governo (come credo dovrebbe essere noto al ministro, che allora rivestiva l'incarico di segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri), è stata riaperta solo per ragioni di carattere procedurale, formale, in quanto si è pensato che un decreto legislativo emanato in base ad un decreto-legge non convertito in legge non potesse avere un fondamento giuridico. Si è predisposta una legge per poter dare una delega al Governo e quindi non vi è necessità di intervenire nuovamente nel merito. Ricordo i tentativi di utilizzare la legge per modificare alcuni aspetti, per introdurre il ruolo speciale, cui si conviene si debba dare una soluzione, anche se la sede legislativa non è stata ritenuta la più adatta per trovarla. Alla fine si è approvato un testo che non ha condizionato il Governo in tal senso, ma vi sono state prese di posizione di tutti, anche del

gruppo di alleanza nazionale, che con un ordine del giorno ha sollecitato e sollecita l'adozione di un ruolo speciale. Secondo impegni informali e dichiarazioni rese in varie sedi da esponenti del Governo, ci si attendeva che, al momento dell'emanazione del decreto legislativo, il testo dello stesso fosse quello a suo tempo adottato. Invece, tale decreto è stato modificato in una parte importante (ne ha già fatto cenno nel suo intervento il collega Mastrangelo, per cui nel merito non ripeterò le sue considerazioni), cioè nell'aspetto drammatico dell'equiordinazione, per cui si cerca di « tirare la coperta » in modo che nessuna delle parti tra le forze di polizia ne resti troppo sprovvista, trovando un compromesso quale doveva essere quello che era stato definito e che a suo tempo il precedente governo aveva raggiunto attraverso confronti con i sindacati di polizia, ma anche con i vari COCER.

Alla fine il decreto legislativo è stato modificato con un autentico colpo di mano inserendo alcune migliaia di esponenti delle forze di polizia in un livello diverso; non voglio contrastare le esigenze del settore della Polizia di Stato, che ha certamente molti meriti, ma ritengo che sia inaccettabile il metodo, perché si sarebbero dovute consultare tutte le forze interessate che, a quanto mi risulta (mi riferisco all'Arma dei carabinieri), non lo sono state né a livello di COCER né ad altri livelli, visto che il malessere è profondo, profondissimo, e non lo rivelano soltanto le dichiarazioni di agenzia citate poc'anzi, ma tutta una serie di proteste che dovrebbero essere ben note al Governo. Se non lo sono, prego il ministro di compiere degli accertamenti e di invitare i rappresentanti dei COCER. Auspico, altresì, che i presidenti delle Commissioni riunite possano promuovere anche l'audizione del COCER dell'Arma dei carabinieri per verificare se vi sia stato e vi sia dissenso.

Non so se vi siano margini per correggere il decreto legislativo; so che la precedente stesura era stata frutto di un confronto molto serrato. Anche all'epoca si era dato atto della necessità di istituire un ruolo speciale per soddisfare alcune esigenze manifestate anche dalla Polizia di Stato; in proposito esisteva ed esiste un te-

sto ma, a questo punto, penso che anch'esso sarà stato modificato — ho notizie in tal senso —, cosa che sta già suscitando molte preoccupazioni.

Voglio, quindi, contestare questo modo di procedere perché certamente si poteva cambiare idea (per carità, è legittimo: il Governo attuale ha i poteri per assumere le decisioni che ritiene opportune), ma credo che il principio del confronto, del coinvolgimento, della consultazione con le strutture interessate ai vari livelli di vertice e di base attraverso le rappresentanze permanenti del COCER avrebbe dovuto essere salvaguardato ed una consultazione si sarebbe dovuta condurre; una caratteristica che il precedente governo ha sempre mantenuto. Questo non ci risulta sia avvenuto — e lo dico con certezza —, tant'è che mi pare vi siano anche interventi nei confronti dei massimi vertici istituzionali affinché si conduca una riflessione prima di emanare i provvedimenti. Non so se vi siano tempo e margini perché ciò avvenga; dico che sicuramente il Governo avrebbe dovuto e potuto chiudere questa partita attenendosi ai testi così come erano stati definiti e poi per il futuro si sarebbe potuto aprire un nuovo confronto sulle questioni che inevitabilmente sarebbero rimaste irrisolte. D'altronde, quando si fanno grandi accordi, non si riesce a risolvere tutto, restano delle questioni sospese, succede anche nella definizione dei contratti di lavoro.

In più — lo dico soltanto per memoria e perché resti a verbale — anche la parte contrattuale, come ha rilevato l'onorevole Mastrangelo, non è stata risolta in maniera pienamente soddisfacente perché il ruolo dei COCER resta molto marginale, visto che possono formulare solo osservazioni scritte; in pratica, sono dei muti al tavolo della contrattazione che, appunto, possono soltanto formulare osservazioni scritte, il che mi sembra un'anomalia. Soprattutto, faccio presente al ministro, alla sua cortesia, alla sua sensibilità ed alla sua conoscenza di questi problemi, che errori formali molto rilevanti sono stati commessi nei confronti di una struttura importante per lo Stato che, per carità, poteva anche subire decisioni non corrispondenti alle sue legittime aspirazioni, ma ad-

dirittura ignorarla, lasciarla fuori dalla porta mi pare sia stato un atteggiamento veramente grave ed irresponsabile. A maggior ragione se, come ci risulterebbe, il Presidente del Consiglio ed altri esponenti del Governo non condividevano le scelte prospettate dal Ministero dell'interno; siamo al paradosso che addirittura risulterebbe che perfino il capo della polizia non sia d'accordo sulle scelte compiute.

Non vorrei che si fosse di fronte ad una commedia delle parti e comunque questa è senz'altro una grave dimostrazione di insensibilità. Nel merito si poteva decidere quello che si voleva, ma il dovere civile di esporre una modifica di percorso c'era, secondo me, da parte del Governo, ferma restando la piena libertà di scelta con la responsabilità di esporsi ad un giudizio sull'operato dello stesso Governo, un giudizio che certamente vi sarà e non da parte di tutti sarà positivo.

PRESIDENTE. Visto che l'onorevole Gasparri ha invitato i presidenti delle Commissioni riunite a convocare un'audizione dei COCER dei carabinieri, vorrei sottolineare che per tale audizione la sede giusta, secondo prassi, è quella informale.

Quanto al signor ministro, lasciamo alla sua discrezione di decidere se rispondere adesso o prendersi il tempo necessario per farlo. Ci si è appellati alla sensibilità del ministro, ma da parte di alcuni interlocutori tale sensibilità non vi è stata.

ELVIO RUFFINO. Sono qui ad ascoltare per conto di tutti i miei.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica.* Molte sono le questioni toccate nel corso dei vari interventi ed io le affronterò per gruppi.

Il primo aspetto mi sembra rappresentato dalla questione del ruolo dei COCER, delle funzioni e del ruolo di concertazione loro attribuiti. Evidentemente non avevo precisato con chiarezza che i decreti legislativi con cui si disciplinano i diritti sindacali ed il rapporto d'impiego sono due: uno riguarda le forze di polizia che ricadono nell'ambito dell'ordinamento civile, l'altro le forze di polizia che afferiscono all'ordinamento militare ed alle forze armate. Quindi, è evidente (in caso contrario

sarebbe fondata la preoccupazione dell'onorevole Mastrangelo) che i tavoli sono separati: è chiaro che soggetti che hanno una serie di prerogative e di diritti sindacali più avanzata non siedono al medesimo tavolo con soggetti che ne hanno una meno avanzata. Le delegazioni sono distinte, i tavoli di trattativa, come in realtà sta avvenendo presso il dipartimento della funzione pubblica, sono separati; l'unica esigenza che innovativamente ho proposto di introdurre è quella di consentire un'osmosi tra i due tavoli tutte le volte che occorra nell'un tavolo far sapere cosa stia avvenendo nell'altro. Questo credo non solo sia nell'interesse delle categorie che hanno un minor grado di avanzamento dei diritti sindacali, ma serve anche a mantenere l'omogeneità nel contenuto dei contratti, ad evitare cioè che su due diversi tavoli vengano stipulati contratti che, a parte il livello economico, purtroppo delimitato da norme, abbiano poteri e contenuti funzionalmente distinti.

Quanto ai COCER, è evidente che essi sono disciplinati da una normativa che, dal 1978, soltanto oggi viene ad essere integrata con la loro ammissione al tavolo. Comprendo la difficoltà di continuare a prevedere che i COCER partecipino nell'ambito delle delegazioni di parte pubblica e quindi affiancati ai comandi generali; è una condizione che si potrà utilmente cambiare, ed ho verificato che sono state presentate iniziative legislative tendenti a modificare la legge del 1978.

Noi abbiamo previsto una normativa che è ovviamente suscettibile di modificazione nel momento in cui, cambiando la funzione che, per esempio, potrà diventare quella di rappresentanti diretti dell'interesse delle forze di polizia militari dei COCER, automaticamente la delegazione di parte pubblica di cui i COCER sono componenti li manterrà presenti a titolo autonomo e non più nell'ambito dei comandi generali.

Mentre si disciplinano gli strumenti per l'attuazione del contratto, sarebbe opportuno ridisegnare la legge del 1978 sul ruolo dei COCER. Oggi non siamo riusciti ad attuare questo strumento né ad introdurre la modifica - è inutile negarlo - sia per la ferma presa di posizione delle am-

ministrazioni competenti, sia per l'atteggiamento dei COCER. Questi, infatti, non hanno sostenuto la richiesta con forza quando si sono resi conto che l'attribuzione di alcuni strumenti di informazione, in molti casi preventiva con esame congiunto e con l'applicazione delle procedure della legge del 1978, significava un tale salto di qualità che non dico li soddisfaceva pienamente (perché la totale soddisfazione non si rinviene in nulla) ma che non darà luogo a proteste o agitazioni, per quanto mi consta. Posso assicurare che questo è il clima che si respira al tavolo delle trattative, che continuano da settimane.

Sono state formulate delle osservazioni sulle altre forze di polizia che godevano delle prerogative sindacali. Nel comprendere l'importanza del problema posto dall'onorevole Dorigo, sottolineo che si è scelta la omogeneizzazione, nel senso che per tutte le forze di polizia ad ordinamento civile il livello dei diritti e delle potestà sindacali non poteva che essere il medesimo, tant'è che ci siamo preoccupati del limite di compatibilità imposto dalla delega, dal momento che non si trattava di una salvaguardia; la legge infatti recita testualmente che « si applicano in quanto compatibili ».

L'incompatibilità può scaturire da un testo nuovo che, attribuendo molto di più ad alcune categorie, inevitabilmente riduce una prerogativa per materie limitate. I punti veramente caldi erano due, ossia l'articolazione dei turni di servizio e la mobilità. In ordine all'articolazione le difficoltà sono state superate mantenendo il livello che la polizia penitenziaria e i forestali avevano e concedendo anche agli altri l'accordo-quadro nazionale. Per la mobilità si è francamente ritenuto impossibile fare altrettanto.

Il comma 6 dell'articolo 3 reca una norma speciale per la polizia penitenziaria, proprio perché il vincolo della legge delega era di compatibilità, non tendeva a cancellare o ad applicare *tout court*.

Si è stabilito che per il corpo di polizia penitenziaria tutte le materie sono di informazione preventiva e di esame congiunto, mentre per la polizia civile sono di informazione successiva (fermo restando

che per la penitenziaria sono di contrattazione). Si è operata dunque una piccola riserva di specialità; non potendosi conservare puramente e semplicemente la contrattazione, si è dato il livello più alto tra quelli previsti dal decreto n. 29 del 1993.

Dovendo omogeneizzare a quella normativa il trattamento di tutte le forze civili, si è attribuito alla polizia penitenziaria il livello di maggior favore tra le tipologie previste dal decreto n. 29. Si tratta di un'integrazione dell'ultima ora che risponde ai temi del confronto con le organizzazioni rappresentanti le forze di polizia penitenziaria, siano esse confederali o autonome. Anche su questo argomento il confronto è stato preventivo e puntuale.

Relativamente alla turnazione di servizio per le forze di polizia di ordinamento militare, comprendo le preoccupazioni espresse per una possibile estensibilità della materia. L'abbiamo disciplinata limitatamente alle forze di polizia ad ordinamento civile.

Come ho spiegato in precedenza - ma lo ripeto volentieri - siamo potuti arrivare all'accordo-quadro sulla turnazione di servizio (naturalmente di livello nazionale) perché la legge delega lo consentiva, sia pur con la riserva della compatibilità tra le due norme. Per le forze ad ordinamento militare non esisteva alcun diritto sindacale, dunque non si potevano contrattare né negoziare, neanche a livello centrale, i turni di servizio dei carabinieri: gli stessi COCER lo hanno capito perfettamente e non a caso il confronto si è svolto solo con gli altri soggetti.

Terrò senz'altro conto delle osservazioni sul ruolo speciale, perché mi sembrano in buona parte condivisibili.

In ordine alle procedure seguite, vorrei segnalare che il Governo ha esaminato il provvedimento per la prima volta nel febbraio del 1995, quando approvò il disegno di legge delega che avete trasformato in legge delega. Subito dopo, cioè alla fine di febbraio, si è aperto il tavolo delle trattative sul contratto di tutte le forze di polizia.

Durante il confronto e la concertazione il testo è stato ridimensionato e modificato tanto che molte modifiche - che sono state apprezzate e di questo prendo atto -

sono risultate migliorative ed innovative. Se non si fosse proceduto al confronto e se non fossero state introdotte quelle modifiche al testo del novembre 1994, probabilmente molti problemi sarebbero ancora insoluti. Certo, ce ne sono ancora di insoluti come quello del numero degli organici, al quale alludeva l'onorevole Gasparri.

Sono stato investito della questione due o tre giorni prima del Consiglio dei ministri allorché, sulla base delle tabelle di organico allegate ai sette provvedimenti di riordino, il COCER dei carabinieri ha sollevato delle obiezioni in ordine al numero degli ispettori riconosciuti nell'organico della Polizia di Stato. È stata effettuata una valutazione che ha portato alla decisione del Consiglio dei ministri all'unanimità.

I ministri della difesa e delle finanze hanno condiviso l'impostazione non perché sia stata giudicata inopportuna la prospettiva di censure riguardanti altre categorie - censure che non toccavano l'omogenizzazione e l'equiordinazione, in quanto le categorie sono allineate sotto il profilo della progressione delle carriere, del tempo e dello stipendio - ma perché sono state formulate osservazioni circa le cifre. In sostanza è stato chiesto: « Perché debbono esserci 24 mila ispettori di polizia invece che 20.800 ispettori ? ». È sembrato al Governo che le valutazioni dell'amministrazione dell'interno circa il fabbisogno di ispettori di polizia fossero discrezionali e censurabili solo se da queste fosse derivata una alterazione degli equilibri.

Confrontando i numeri si è scoperto - sono stato il primo - che i corrispondenti sottufficiali (i marescialli dei carabinieri)

sono 29.500, cioè 5.500 in più. È ragionevole che sia così, è stato affermato, perché in ogni stazione deve essere presente un maresciallo dei carabinieri e le stazioni sono circa 5.500. Dunque, 24 mila unità di base cui se ne aggiungono 5.500. Ripeto, sono considerazioni che i vari ministri hanno effettuato sulla base di un confronto abbastanza sereno, anche se forse i COCER dei carabinieri hanno formulato qualche osservazione sul punto.

Si è proceduto con il confronto, come ho già detto; se colpo di mano c'è stato, non so proprio francamente da parte di chi.

PRESIDENTE. Grazie, signor ministro. I colleghi rifletteranno sulle sue dichiarazioni e, se eventualmente sorgesse l'esigenza di un maggior approfondimento, la convocheremo nuovamente.

FRANCO FRATTINI, Ministro per la funzione pubblica. Sono disponibilissimo.

PRESIDENTE. I colleghi che non hanno potuto assistere alla sua replica, leggeranno il resoconto stenografico.

La ringrazio e le auguro buon lavoro.

La seduta termina alle 18,5.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 21.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO