

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
CARLO GIOVANARDI

La seduta comincia alle 9,35.

ALBERTA DE SIMONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Giovanni Bianchi, Bindi, Teresio Delfino, Morgando, Occhetto e Trantino sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono venti, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

In morte dell'onorevole Livio Ligori.

PRESIDENTE. Comunico che il 31 gennaio 1999 è deceduto l'onorevole Livio Ligori, già membro della Camera dei deputati nella VI legislatura.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Discussione del disegno di legge: Delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri e per il personale militare del Ministero della difesa (5324) e delle abbinate proposte di legge Galati ed altri: Disposizioni concernenti il personale della carriera prefettizia (3453); Folena e Massa: Disposizioni per la determinazione del trattamento economico del personale appartenente alla carriera prefettizia (4600); Palma ed altri: Legge quadro sul funzionario di Governo nel territorio nazionale (5210); Gasparri: Delega al Governo per il riordino della carriera prefettizia (5540) (ore 9,38).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri e per il personale militare del Ministero della difesa e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati Galati ed altri: Disposizioni concernenti il personale della carriera prefettizia; Folena e Massa: Disposizioni per la determinazione del trattamento economico del personale appartenente alla carriera prefettizia; Palma ed altri: Legge quadro sul funzionario di Governo nel territorio nazionale; Gasparri: Delega al Governo per il riordino della carriera prefettizia.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 5324)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 27 gennaio 1999 della

Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, commi 7 e 9, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 30 minuti;

Governo: 30 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 30 minuti (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 6 ore, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 37 minuti;

forza Italia: 1 ora e 16 minuti;

alleanza nazionale: 1 ora e 8 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 54 minuti;

UDR: 31 minuti;

comunista: 31 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 13 minuti; rifondazione comunista: 11 minuti; CCD: 11 minuti; Italia dei valori: 8 minuti; socialisti democratici italiani: 7 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 5 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 5324)**

PRESIDENTE. Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Cerulli Irelli, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore*. Signor Presidente, il testo che la Commissione presenta all'Assemblea, dopo un lungo lavoro, è molto diverso dal testo presentato dal Governo. Esso contiene una serie di deleghe e alcune norme direttamente operative che concernono alcune carriere di personale dello Stato caratterizzate da situazioni ordinamentali particolari.

Innanzitutto, il provvedimento si occupa di due carriere, quella diplomatica e quella prefettizia, che, ai sensi dell'ordinamento inaugurato dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni, sono rimaste escluse dalla contrattazione. All'inizio, il legislatore esclude infatti dal processo di privatizzazione del pubblico impiego alcune carriere. Due di queste sono, appunto, la carriera diplomatica e quella prefettizia. Nel tempo ci si è resi conto che questa scelta del legislatore era troppo rigida e che l'assenza di contrattazione su ogni aspetto sia giuridico che economico della carriera stessa era dannosa, in quanto non consentiva di elasticizzare le parti del rapporto necessarie a questo fine, né di adeguare il trattamento economico a quei processi di adattamento e di modificazione di cui le carriere contrattualizzate potranno godere. A questo fine il Governo ha avanzato la proposta di contrattualizzare parte del rapporto di lavoro sia dei diplomatici sia per il personale prefettizio.

Il testo presentato dalla Commissione rende omogeneo il trattamento dell'una e dell'altra carriera, nel senso che una parte del trattamento giuridico e quasi interamente il trattamento economico vengono assoggettati a contrattazione. Nel testo

originario, ad esempio, per il trattamento giuridico dei diplomatici non era prevista alcuna forma di contrattazione. Si è invece ritenuto che fosse opportuno omogeneizzare questa disciplina. Questo è il primo punto.

In secondo luogo, sempre per le due carriere in oggetto, si è ritenuto necessario sancire il principio dell'unitarietà. Si tratta evidentemente di carriere articolate secondo diverse qualifiche, non tutte dirigenziali, e ciò ha comportato, sulla base di diversi provvedimenti legislativi, delle diversità di trattamento. Cito tra tutte quella derivante dalla legge n. 334 del 1997, con la quale il Parlamento ha inteso stabilire delle indennità di posizione per alcune figure dirigenziali, escluse appunto dalla contrattazione, indennità che è stata erogata anche a favore dei gradi alti delle carriere sia diplomatica sia prefettizia, escludendo quindi i gradi inferiori. Questo che ho citato a titolo di esempio è un caso di disparità di trattamento tra i diversi gradi della carriera che il Parlamento con questa proposta intende sanare. Si tratta di carriere unitarie, alle quali si accede attraverso un concorso iniziale; si procede poi attraverso successive promozioni, ma lo stato giuridico ed il trattamento economico dell'intero percorso della carriera sono assoggettati a disciplina uniforme.

Il testo intende inoltre sottoporre a criteri oggettivi ed anche a sistemi valutativi più garantiti, diciamo così, dalla legge, meno discrezionali, di carattere tendenzialmente collegiale, i diversi passaggi di carriera, le promozioni, che riguardano sia i diplomatici che il personale prefettizio. Esso mira anche a stabilire l'obbligo di percorsi formativi e valutativi presso scuole, nonché presso istituti e luoghi di lavoro italiani ed esteri, segnatamente quelli dell'Unione europea. Ciò appunto perché queste carriere, data la particolare qualificazione richiesta, si ritiene debbano essere valorizzate attraverso momenti formativi ed esperienze acquisite anche al di fuori dell'amministrazione statale.

Quanto al trattamento economico, si è inteso stabilire un criterio che lo distingue

in due componenti: una componente stipendiale di base (trattamento economico fondamentale) ed una componente correlata non solo all'incarico ricoperto in quel momento, ma anche ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati; si è inteso introdurre, cioè, nel trattamento economico un principio di elasticità connesso alla valutazione dei risultati. Si tratta di un punto naturalmente molto delicato perché la valutazione dei risultati è difficile. Il Parlamento intende dettare chiaramente, però, questo principio di delega che sarà cura del Governo formulare ed esplicitare in norme applicative.

Al di là della disciplina di queste due carriere, quindi della delega al Governo per il riordino delle stesse, e del principio di contrattazione introdotto, il provvedimento contiene anche altri aspetti importanti e innovativi.

Per quanto riguarda il personale del Ministero degli affari esteri, il provvedimento intende intervenire su quella parte del personale del ministero stesso non ascrivibile alla carriera diplomatica, delegando il Governo a rivedere interamente, attraverso criteri nuovi ed uniformi, l'importante materia del personale assunto localmente presso le nostre ambasciate e i nostri uffici consolari all'estero; al riguardo, vi è una disciplina caotica perché ogni sede diplomatica segue criteri diversi, desunti anche dall'esperienza del paese nel quale ha sede. Con il provvedimento in esame abbiamo dettato una serie di criteri di semplificazione ed omogeneizzazione che, pur tenendo conto delle diversità delle situazioni locali, intendono riordinare l'intera materia.

Sempre con riferimento alle competenze del Ministero degli affari esteri, il provvedimento contiene anche una norma che riguarda il fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo. Tale norma consente l'utilizzo immediato di una parte (il 20 per cento) di detto fondo, che giace nelle casse dello Stato — ammonta a circa 2.800 miliardi —, per una serie di finalità indicate dal provvedimento stesso e che vanno da quelle tipiche della cooperazione allo sviluppo al sostegno degli investimenti

delle piccole e medie imprese (nei paesi in via di sviluppo); dopo attenta considerazione, la Commissione ha inteso conservare quest'ultima finalità, sia pure ponendo un tetto di 20 miliardi annui per non depauperare eccessivamente gli scopi propri — diciamo così «umanitari» — della cooperazione allo sviluppo.

Un altro punto significativo del testo in esame riguarda la riforma dell'amministrazione penitenziaria. Il provvedimento contiene alcune deleghe al Governo concernenti il complesso dell'amministrazione stessa che, come è noto ai colleghi, si trova per evidenti ragioni in un momento quanto mai delicato e di sofferenza, in prima linea. La Commissione ha, per così dire, inteso accettare la proposta del Governo di un'ampia delega che consenta sia l'ampliamento delle dotazioni organiche, sia l'istituzione di un ruolo direttivo ordinario della polizia penitenziaria, sia l'introduzione di una serie di principi di armonizzazione della normativa. Così è stata prevista l'istituzione di un ruolo direttivo speciale nel corpo di polizia penitenziaria anche al fine — è questo un punto significativo — di conseguire omogeneità di disciplina con il personale di pari qualifica del corrispondente ruolo della polizia di Stato.

Il testo contiene, inoltre, alcune norme relative al personale militare. Su questo punto la Commissione difesa ha dato un contributo decisivo poiché ha esaminato il testo a fondo ed ha addirittura riscritto in larga misura le norme dell'originaria proposta del Governo, d'intesa con questo. La Commissione affari costituzionali ha recepito *in toto* il testo proposto dalla Commissione difesa, approvandolo nel merito anche in considerazione della sua competenza nella materia.

Infine, il provvedimento contiene un'ulteriore delega al Governo riguardante la polizia di Stato. La materia era stata interessata da un decreto legislativo del 1995 che aveva stabilito un nuovo ordinamento per il personale della polizia dello Stato. Poiché sono emerse alcune indicazioni critiche nelle trattative contrattuali di questi ultimi tempi, il Governo

è stato indotto a rivedere quell'ordinamento per adeguarlo alle nuove norme introdotte, nel frattempo, dalla riforma della pubblica amministrazione.

Il Governo ha proposto, e la Commissione ha accettato, di riaprire i termini della delega conferita dalla legge n. 216 del 1992, consentendo l'emanazione di decreti integrativi e correttivi del decreto n. 195 del 1995.

Onorevoli colleghi, questo è il quadro. Vorrei evidenziare che anche le Commissioni esteri e giustizia — oltre alla Commissione difesa di cui ho già parlato — hanno dato un contributo rilevante. La Commissione affari costituzionali si è adeguata completamente alle indicazioni di queste Commissioni.

Nelle more di lavoro delle Commissioni, il Governo ha inoltre presentato un ulteriore testo aggiuntivo riguardante la riforma del personale del Consiglio superiore della magistratura.

Come è noto ai colleghi, il Consiglio superiore della magistratura non ha personale proprio e utilizza quello del Ministero della giustizia. Con questa proposta, il Governo intende ovviare ad un difetto dell'ordinamento. Infatti, un organo di rilevanza costituzionale senza personale è un fuor d'opera. Tuttavia, per ragioni di tempo, la Commissione non ha potuto esaminare tale ulteriore proposta del Governo che, quindi, non fa parte del testo che oggi ho l'onore di presentare. Essa probabilmente, sotto forma di emendamento, sarà oggetto di un successivo esame. Tuttavia, ad oggi, la Commissione non ha potuto esaminare quella parte del testo (*Applausi*).

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Orlando. Ne ha facoltà.

FEDERICO ORLANDO. Onorevole Presidente, intervengo come componente del Comitato dei nove e, anche se la cosa non contraddice con la partiticità di questa funzione istituzionale, come deputato dell'«Italia dei valori».

Mi limiterò ad un intervento politico generale sulla questione della carriera prefettizia, per la quale condivido la filosofia della legge, che è quella di trasformare i prefetti e i loro collaboratori in « rappresentanti diplomatici » del Governo, ed anzi della Repubblica, per l'interno, così come i diplomatici propriamente detti sono i rappresentanti della Repubblica e del Governo all'esterno.

Non avevo immaginato di poter esprimere un giorno queste opinioni quando, da giovane liberale, mi infervoravo all'invocazione di Einaudi « via il prefetto ! », ultimo sussulto di quel liberalismo delle autonomie che non era riuscito a concretizzarsi, dopo l'unità d'Italia, nello Stato liberale delle autonomie, come avevano sperato Cavour e ancor più Minghetti, ma dovette soccombere, per necessità storiche, alla nota cultura giacobina e napoleonica dello Stato accentrato di salute pubblica. Oggi, le autonomie locali, istituzionalizzate da decenni, entrano nell'età matura con la cura Bassanini. Oggi, noi stessi ci accingiamo a nuove conquiste ai limiti del federalismo, rafforzando in Costituzione gli esecutivi regionali, in attesa di statuti che dovranno scegliere liberamente la stessa forma del governo regionale (presidenziale o assembleare).

Oggi, dunque, il prefetto cambia, in sintonia con il cambiamento dello Stato unitario in Stato federale, e da organo di controllo si fa organo di raccordo, con compiti di amministrazione generale, non più luogotenente del Governo centrale, ma organizzatore della collaborazione fra Stato, regioni, enti locali, amministrazioni e soggetti pubblici vari. Sicché, ha ragione il prefetto Mosca quando, nell'ultimo numero della sua rivista, indica ai suoi colleghi l'ottimismo della volontà come un dovere dei prefetti, nel momento in cui il paese si fa a sua volta provincia d'Europa e vive la stagione del capovolgimento dei ruoli fra Stato e cittadini (almeno si spera...!).

Saprà il Governo — ecco la mia domanda — utilizzare questa delega per dare alla carriera prefettizia quell'ottimismo della volontà che i funzionari assumono

come loro nuovo dovere e che è una delle migliori medicine possibili per risollevare lo spirito pubblico e ridurre il senso di estraneità dei cittadini allo Stato? Ieri sera un telegiornale informava che i commercianti denunciano oltre 120 mila estorsioni in un anno, ma che il Ministero dell'interno non sa — parole del telegiornale — quante effettivamente siano e addirittura in quali regioni si concentrino...! Viene da chiedersi cosa sappia questo nostro Ministero dell'interno, per esempio, sul coordinamento delle polizie, anche se stiamo dando il via ad un provvedimento legislativo che carica, anzi, ricarica i prefetti del compito di coordinamento delle forze dell'ordine, non si sa se per farle operare o per trasformarle in balie, in assistenti sociali, in volontariato obbligatorio (questo dipende dai ministri, veri demiurghi del successo o dell'insuccesso di ogni legge).

Mi sono domandato se in queste condizioni di tollerata illegalità di massa e di rinuncia quasi al principio dell'autorità dello Stato — senza la quale non sono espletabili le più alte funzioni amministrative, quale che sia la qualità dei prefetti, dei diplomatici o dei questori — siano sufficienti a ridare ottimismo alla carriera prefettizia le norme di delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia e quelle della legge-quadro Palma, Cerulli Irelli, Pistelli e delle altre (Folena e Massa; Galati) che sono state abbinate al disegno di legge del Governo. I principi della delega per il riordino della carriera prefettizia, che ne confermano la specificità del ruolo e la natura pubblicistica della carriera, sono stati appena illustrati dal relatore Cerulli Irelli; io li condivido e quindi non ci tornerò. Ma in queste settimane di impegno in Commissione affari costituzionali, signor Presidente, abbiamo avuto modo di constatare che, come in tutte le realtà amministrative, anche fra i dipendenti dell'interno non c'è unanimità di orientamenti.

Mi limiterò a citare alcune disarmonie, anche per rivolgere qualche raccomandazione al Governo. La prima riguarda la

riduzione delle qualifiche, che tutti auspichiamo incisiva ma che, ad alcuni livelli del Ministero dell'interno, viene forse vissuta come una perdita di potere: più numerose sono le qualifiche, più potenzialmente fertile è il terreno di eventuali clientelismi. Personalmente, mi auguro che il Governo non si discosti molto dall'indicazione della proposta di legge Palma ed altri di ridurre le qualifiche a tre: consigliere, viceprefetto, prefetto. È opinione diffusa che l'accorpamento delle qualifiche sia *condicio sine qua non* per conseguire l'unità della categoria che il disegno di legge persegue, quindi per la razionalizzazione del sistema in uno con l'alto grado di selettività e, diciamo pure la parola, di meritocrazia per il passaggio alla qualifica superiore.

La seconda disarmonia riguarda non tanto il tipo di formazione universitaria, quanto i corsi formativi nel periodo di prova, che l'amministrazione dell'interno tiene a mantenere nell'ambito della pur ottima scuola superiore di amministrazione dell'interno. Sono convinto che, senza nulla togliere a quella scuola, meglio sarebbe aprirla alla concorrenza con università pubbliche e private, in grado di organizzare corsi di uguale livello, in modo da sottrarre i corsisti a possibili conformizzazioni culturali, visto che si vuole valorizzare, nei funzionari della carriera di Governo, lo spirito di indipendenza e di responsabilità, che sono la condizione direi genetica di ogni vero buon funzionario, il quale deve poter sapere fin dall'inizio che lo Stato non coincide con la sua amministrazione, ma con quel vasto mondo di tutti che è la società nazionale, nella sua duplice realtà di uomini e di istituzioni.

Una terza disarmonia riguarda le nomine a prefetto: qui entra in gioco la tradizionale competizione fra le carriere dei funzionari di prefettura e dei funzionari di polizia, che si unificano al vertice grazie all'inquadramento dei dirigenti generali come prefetti. È inutile nascondersi che la polizia vorrebbe mantenere questo assetto, definito dall'articolo 42 della legge n. 121 del 1981. Essa teme che la sua

abrogazione alteri gli equilibri fra le componenti del ministero e che i funzionari di polizia perdano quel numero di posti di prefetto ad essi oggi riservato, con conseguente livellamento al basso. Insomma, la polizia lamenta che non sia stata posta, anche per la sua categoria, l'unificazione dei ruoli direttivi e dirigenziali e che la riforma per i funzionari di prefettura possa surrettiziamente modificare in peggio quella dei funzionari di polizia. Ci auguriamo che le cose vadano diversamente.

In realtà, le due carriere sono diverse: ai funzionari delle prefetture, compiti di rappresentanza del Governo all'interno; ai funzionari di polizia, responsabilità tecniche. Il tutto in un processo riformatore graduale, che non dovrebbe passare per la soppressione dell'articolo 42, talché i posti di prefetto oggi riservati alla polizia resterebbero e comunque potrebbero essere attinti all'aliquota di nomine esterne, peraltro da ridimensionare e ridefinire. Tuttavia, secondo me, non si può sfuggire ad un problema: se le due carriere divaricano sostanzialmente e se per accedere alla carriera delle prefetture si richiede una particolare formazione universitaria e post-universitaria, i prefetti che proverranno da altre carriere dovranno o no avere necessariamente gli stessi requisiti accademici e formativi della carriera civile dell'interno? Mi sembra un nodo importante e difficile; forse meno difficile è quello delle sperequazioni contrattuali, di cui i dirigenti della polizia sembrano preoccupati. Sarà necessario prevedere nel contesto del riordino della polizia (nell'atto Camera 2793-ter) un comparto contrattuale specifico per i dirigenti della polizia...

PRESIDENTE. Onorevole Orlando, deve concludere.

FEDERICO ORLANDO. Presidente, mi sto avviando a concludere, anzi salto a piè pari una parte del mio intervento. Visto che il tempo a mia disposizione è finito, mi limiterò ad un'ultima segnalazione al Governo. Nella riformulazione

dell'articolo 9, che prevede la delega al Governo per la disciplina del rapporto di impiego nella carriera prefettizia, il relatore Cerulli Irelli ricorre ad espressioni come « criteri obiettivi per gli avanzamenti di carriera, attitudini individuali nell'attribuzione delle responsabilità », eccetera: tutte espressioni che debbono rallegrarci. Rinnovo però la domanda già posta in Commissione. Come vengono individuati e verificati i criteri obiettivi? Come vengono valutate le attitudini individuali e chi controlla tali valutazioni? Dico ciò perché una condizione indispensabile per il successo della riforma dell'amministrazione — della quale il tema in discussione è un capitolo importante — è la riduzione, se non la scomparsa, di quella discrezionalità impropria che si traduce in favoritismo, clientelismo e, in ultima analisi, in politicizzazione partitica della pubblica amministrazione. Sono queste le malepiante che nutrono in tanti funzionari, come diceva già un secolo fa un grande accademico di Francia, il culto dell'incompetenza e l'orrore delle responsabilità; evidentemente neanche nel paese della grande amministrazione si era riusciti ad estirparli. Noi abbiamo l'ambizione di farlo in Italia e intendiamo fare credito al Governo di riuscirci, visto che l'ottimismo e la volontà non possono nutrirci solo i prefetti, ma anche — anzi devono farlo — legislatori e governanti (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Frattini. Ne ha facoltà.

FRANCO FRATTINI. Signor Presidente, la relazione dell'onorevole Cerulli Irelli ha già evidenziato i punti e le linee essenziali di un provvedimento indubbiamente importante ed articolato perché riguarda quelle carriere che, in sostanza, presiedono ai fini propri dello Stato, i quali anche in un ordinamento federale non potranno che essere riservati alla tutela ed al presidio dello Stato centrale. Mi riferisco alla competenza relativa alla sicurezza, alla personalità ed ai rapporti internazionali, quindi quelli propri della carriera diplomatica.

È importante, quindi, che nel riordinare queste carriere si mantengano fermi — come è intenzione del provvedimento — la caratteristica e lo *status*, tipicamente pubblicistici, che hanno caratterizzato la storia e la tradizione delle carriere prefettizia e diplomatica.

Desidero sottolineare alcuni aspetti di generale perplessità. Non mi riferisco all'esistenza di alcune norme, che condivido, intese a sottolineare e rafforzare il ruolo di raccordo dei prefetti come organi rappresentativi dello Stato centrale sul territorio, un raccordo con i cittadini, quindi con quel mondo delle autonomie che, in una visione moderna dello Stato federale, non può e non potrà più vedere lo Stato centrale contrapposto alle autonomie e quindi i suoi rappresentanti come proconsoli — diciamo così — preposti soltanto ad un controllo occhiuto della mano pubblica dello Stato lontano e accentratore. Una nuova filosofia che presiede al riordino della carriera prefettizia è quella che già dall'inizio degli anni novanta aveva fatto nascere e potenziato, ad esempio, i comitati provinciali e metropolitani, alla testa dei quali i prefetti assicurano coordinamento e raccordo con le comunità locali. Essi si dedicano proprio ad esaltare quei profili di efficienza e di progresso della efficienza nelle pubbliche amministrazioni, che nulla è se non uno dei risvolti principali della riforma amministrativa che intende avvicinare le amministrazioni pubbliche alla gente.

Il ruolo delle prefetture in un ordinamento costituzionale che sta cambiando — almeno spero — verso la struttura autenticamente federale deve sicuramente assicurato e salvaguardato.

Le perplessità che desidero segnalare si riferiscono ad una riforma che, indubbiamente, tocca molti aspetti del riordino delle carriere, vorrei dire i più importanti, ma che rischia di affrontare la tematica senza quella organicità e esaustività che sarebbe necessaria quando si mette mano ai settori più delicati nell'esercizio delle pubbliche funzioni e per l'esercizio delle stesse. I criteri certamente sono quelli giusti, come è stato ricordato dai colleghi

che mi hanno preceduto: esaltazione del merito e della professionalità individuale, sottolineatura di un'autonomia tecnico-professionale di tali carriere rispetto ad ogni rischio e pericolo di ingerenze e di influenze politiche.

Si tratta di un tema particolarmente caro a me e al mio gruppo, perché, ad esempio — segnalo un punto che, probabilmente, potremo riesaminare da qui fino alla discussione degli articoli —, occorrerebbe correggere quelle parti del testo che, anche indirettamente, possono far pensare ad una possibilità e ad un'ipotesi secondo la quale le carriere non si fondino sulla regola ordinaria dell'accesso per concorso e della progressione per merito, attraverso le verifiche sulla professionalità.

Ne segnalo una per tutte: l'aver abolito la disposizione che prevede, per la carriera diplomatica, che il concorso avvenga al grado iniziale e che potrebbe lasciare intendere quello che in linguaggio tecnico si chiama l'inserimento « a pettine », cioè con funzionari che entrano nei livelli intermedi o magari subapicali — lasciamo stare la questione degli ambasciatori e dei prefetti, che è diversa —, in modo da vanificare la regola sana per cui il concorso si sostiene per l'accesso al livello iniziale della carriera: poi nel corso del suo sviluppo vi saranno le verifiche.

L'ingresso alle carriere intermedie mi preoccupa e mi allarma in modo particolare e vorrei sgombrare il campo da equivoci, che potrebbero essere nascosti anche dietro una non maliziosa interpretazione della norma.

Il problema più generale, tuttavia, è che in questa materia le riforme debbono essere organiche ed articolate; non si può correre il rischio di toccare profili, pur importanti, disallineando carriere — come è stato ricordato dall'onorevole Orlando — che hanno una tradizione, una storia e una funzione certamente, se non identificabili, ad esempio, con quelle della carriera prefettizia, sicuramente collegate nell'obiettivo comune di presiedere alla

sicurezza dei cittadini: faccio riferimento, ovviamente, alla carriera della Polizia di Stato.

Constatiamo che nel provvedimento, secondo gli emendamenti presentati dal Governo, si tocca, ad esempio, una questione annosa, cioè quella dei trattamenti del personale delle carriere prefettizie — carriera direttiva — rischiando, in qualche modo, un disallineamento con le corrispondenti qualifiche dei ruoli direttivi della Polizia di Stato. Di più: il Governo ha presentato un disegno di legge delega per il riordino della polizia penitenziaria, che istituisce il ruolo speciale del personale direttivo, senza contestualmente prevedere una disposizione istitutiva del ruolo speciale della carriera direttiva della Polizia di Stato.

FILIPPO ASCIERTO. Esatto !

FRANCO FRATTINI. Si tratta di carriere assolutamente equiparate, che vivono nel medesimo comparto della sicurezza, istituito dal decreto del Presidente della Repubblica del 1995, e che oggi questo disallineamento viene a penalizzare — lo dico senza polemiche — violando una promessa fatta dal Governo e non solo da quello attuale, ma anche dai precedenti. Lo ricordo perché nel Governo Dini assunsi un impegno in tal senso, poi cadde il Governo e non si poté più fare.

FILIPPO ASCIERTO. È vero !

FRANCO FRATTINI. Da ministro della funzione pubblica, con un provvedimento che è agli atti del Parlamento, assunsi l'impegno, a nome del Governo, di operare un riequilibrio, con l'istituzione del ruolo speciale dei funzionari direttivi per tutte le polizie, non solo per quella penitenziaria, come oggi il Governo ci sta proponendo.

Il Governo deve comprendere che, quando chiede una delega — con il decreto del Presidente della Repubblica n. 195 del 1995 — per modificare, ad esempio, il comparto sicurezza, non può pensare di riordinare, attraverso una delega, la parte

giuridica dei trattamenti nel comparto sicurezza per allinearli, giustamente, alle modifiche della struttura della pubblica amministrazione intervenute dal 1995 ad oggi e dimenticare che, accanto alla parte giuridica, vi è un altro decreto del Presidente della Repubblica che regola il sistema della dinamica retributiva del comparto sicurezza. Il Governo inoltre non può dimenticare che è in atto una trattativa per il contratto che doveva essere siglato da molti e molti mesi e ancora langue.

La nostra parte politica mette mano a questo provvedimento con un profilo di criticità sotto l'aspetto del rischio di una disorganicità e di una episodicità degli interventi. Vorrei ricordare che al Senato da mesi si sta lavorando ad una riorganizzazione complessiva che mira al riordino ordinamentale delle forze di polizia. Quali collegamenti con quel provvedimento che langue al Senato da oltre un anno, quali rischi vi sono che oggi, approvando qui una delega, noi in qualche modo allontaniamo ancora di più la riforma complessiva ordinamentale, secondo la logica italiana per cui facciamo subito qualcosa con una rapida delega e tutto il resto rimane in alto mare? Questa è una responsabilità non solo del Governo ma di tutto il Parlamento, perché le forze di polizia, i prefetti, i diplomatici non sono della maggioranza o del Governo ma di tutto il paese; quando però il Governo chiede al Parlamento una delega, cioè chiede il potere di normare queste categorie, il Parlamento, prima di concederla, deve chiedersi se il Governo abbia pensato a tutte le categorie che nella logica ordinamentale erano e debbono restare equiparate.

Dico questo per annunciare fin d'ora che il gruppo di forza Italia presenterà, rendendosi conto che non vi sono più i tempi tecnici per proporre emendamenti (eppure di emendamenti ne sto presentando), un ordine del giorno — che segnalo all'attenzione del Governo — che richiama il Governo ad impegni che esso (insieme ai Governi che lo hanno preceduto negli ultimi quattro anni) aveva assunto nei

confronti delle categorie di personale che si muovono all'interno di un comparto così importante. L'orientamento del voto di forza Italia sul provvedimento sarà decisamente condizionato dall'atteggiamento che il Governo intenderà assumere sulla nostra unica richiesta, che è la seguente: nella materia della sicurezza non si possono toccare temi così delicati, funzioni così primarie per l'interesse di uno Stato democratico con provvedimenti che rischiano di essere disarticolanti per le stesse categorie e per gli stessi settori dell'ordinamento. La nostra richiesta non è di togliere qualcosa bensì di fare di più: di arricchire questo provvedimento di quei completamenti ordinamentali che, se coglieremo l'occasione di introdurli, ci consentiranno non solo di onorare gli impegni di Governo verso le categorie che presiedono alla nostra sicurezza di cittadini ma anche di evitare di consegnare al Senato un provvedimento disomogeneo, obiettivamente incompleto, che rischia di contenere solo alcune parti e non il tutto. Quindi, eviteremo di dare un'ennesima cattiva prova di legislatore disattenti o di legislatori che continuano a perseguire moduli e tecniche di legislazione volti ad affrontare singoli aspetti e settori, piuttosto che la complessiva materia da riorganizzare.

Credetemi, colleghi, qui io parlo certamente da rappresentante dell'opposizione, ma con la sensibilità che tutto il Parlamento deve avere su tematiche istituzionali che non possono essere affidate o lasciate a padrinaggi politici.

Le prefetture, la carriera diplomatica, le forze di polizia debbono essere oggetto di interesse comune di tutto il Parlamento; non facciamo, quindi, rilievi che hanno il sapore di una rivendicazione sindacale, ma abbiamo esclusivamente la preoccupazione che il Governo non continui a dare risposte — di cui la gente non capirebbe la disorganicità, la episodicità ed anche la timidezza — rispetto ad una emergenza che è davanti agli occhi di tutti (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Volontè. Ne ha facoltà.

LUCA VOLONTÈ. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, con il provvedimento in esame si concedono una delega al Governo per il riordino della carriera diplomatica ed una per la disciplina del rapporto di impiego del personale e per il riordino della carriera prefettizia. Si tratta di due settori importanti dell'amministrazione pubblica e le deleghe hanno lo scopo di adeguarli allo sviluppo ed ai profondi mutamenti della società, nonché di renderli più funzionali alle esigenze di uno stato moderno.

Non vi è dubbio che un provvedimento di tale importanza avrebbe richiesto una maggiore meditazione, al fine di un più forte coinvolgimento dei settori interessati. Le notevoli modifiche apportate dalla Commissione — anche per iniziativa del Governo — confermano le difficoltà di elaborare correzioni che permettano di giungere ad un testo adeguato.

Il gruppo dell'UDR aveva segnalato l'opportunità di apportare modifiche, soprattutto, sulla parte relativa alla carriera prefettizia, risultata, poi, quella più profondamente modificata. Gli emendamenti da noi presentati sono stati predisposti per dare attuazione ad una precisa volontà politica, protesa allo snellimento delle procedure e ad una maggior sburocratizzazione, al fine di offrire un servizio più tempestivo alle istanze dei cittadini: esse riguardano, in maniera particolare, l'organizzazione e la gestione del lavoro.

È forte e pressante l'esigenza di eliminare i passaggi faticosi che l'attuale assetto comporta con la propria organizzazione, esasperatamente verticistica, caratterizzata da eccessivi passaggi intermedi tra i livelli di responsabilità: il direttore di servizio — ossia, il viceprefetto — coordina l'attività dei dirigenti; il direttore centrale — prefetto — coordina l'attività dei viceprefetti; laddove è prevista la figura di vicecapo, come nel dipartimento della pubblica sicurezza, esiste un ulteriore stadio di coordinamento.

La revisione dell'ordinamento autonomo della carriera prefettizia è, oramai, divenuta improcrastinabile, in quanto la riforma avviata dal decreto legislativo

n. 29 del 1993 ha messo in risalto il principio cardine della responsabilizzazione a cascata dei funzionari direttivi e dirigenziali. Nel caso specifico, sono state trasfuse le suddette esigenze negli emendamenti che il mio gruppo politico ha proposto, ritenendoli di estrema attualità e confacenti anche alle aspettative del personale interessato.

L'attuale assetto economico, in virtù della natura pubblica del rapporto di lavoro che connota la categoria dei prefettizi, viene automaticamente adeguato con apposite disposizioni di legge per i dirigenti; è carente, allo stato attuale, di una propria autonomia negoziale. Per i direttivi pubblici — dal viceconsigliere di prefettura al viceprefetto ispettore aggiunto — vige, poi, un trattamento economico derivato dal contratto del comparto di pubblica sicurezza, al cui tavolo delle trattative sindacali partecipano solo ed esclusivamente i sindacati di quel comparto.

Con i nostri emendamenti proponiamo di instaurare, pertanto, un'autonomia sindacale di tutta la categoria dei prefettizi, che va dai dirigenti ai direttivi. L'ammontare delle retribuzioni dei dirigenti risulta inferiore a quello percepito dai privatizzati che, tra l'altro, usufruiscono dell'indennità di posizione.

Si avverte inoltre, in modo sempre più pressante, l'esigenza di superare le vecchie logiche dell'affidamento di incarichi, non sempre rispondenti a criteri di obiettività, sulla base di un'attenta valutazione delle capacità reali e delle attitudini, oltre che, del bagaglio culturale e professionale dei singoli funzionari.

Occorre pervenire ad un'equa e trasparente distribuzione degli incarichi per valutare le capacità inesprese di funzionari finora non privilegiati, affidando loro appositi incarichi che consentano un'adeguata valutazione delle potenzialità e delle attitudini in ordine al possibile e ulteriore sviluppo professionale.

L'attuale assetto ci sembra ormai superato e per poter perseguire l'obiettivo dell'ammodernamento — obiettivo più volte ricordato dal ministro della funzione

pubblica — non si può non considerare la necessità di un ringiovanimento della categoria offrendo la possibilità ai più giovani di recepire ed attuare a pieno l'auspicato cambiamento. In virtù di tale esigenza, si è proposta l'abrogazione della norma che prevede il trattenimento in servizio oltre il sessantacinquesimo anno di età, nonché il pensionamento anticipato con il limite massimo di anzianità del personale prefettizio di trentacinque anni di servizio.

È una svolta che ci sembra epocale e che, in quanto tale, richiede l'adeguamento degli apparati e la predisposizione di modelli organizzativi *ad hoc* sia per gli uffici periferici sia per quelli centrali. I posti che si renderebbero vacanti con tale scivolo potrebbero essere ridotti del 50 per cento realizzando così un risparmio di spesa utilizzabile a fini pensionistici ed una quota ragionevole di nuove attribuzioni: tutto ciò sia per riqualificare l'istituto prefettizio sia per consentire la manovra a costo zero.

L'accorpamento delle qualifiche dirigenziali si ispira al principio di equità correlato alla necessità di istituire la qualifica unica sia per i direttivi sia per i dirigenti; favorisce, inoltre, la modernizzazione dell'attuale assetto verticistico che, sovente, rallenta, se non addirittura intralcia, l'attività amministrativa per la lunghezza dei tempi occorrenti nei vari passaggi gerarchici.

Infine, il confronto dei risultati è fondamentale per i funzionari che hanno operato con i medesimi strumenti e mezzi per consentire una valutazione obiettiva che contribuisca allo sviluppo di ciascuna professionalità.

Sono queste, in breve, le ragioni che ci spingono a segnalare con forza le nostre perplessità e, contemporaneamente, a sollecitare il Governo ed il relatore ad un più attento esame degli emendamenti da noi proposti al provvedimento.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Massa. Ne ha facoltà.

LUIGI MASSA. Signor Presidente, il relatore, l'onorevole Cerulli Irelli, ha già

ampiamente dimostrato come il testo del provvedimento di cui stiamo discutendo abbia subito sensibili rimaneggiamenti rispetto al disegno di legge iniziale proposto dal Governo. Ciò è avvenuto anche per volontà dello stesso Governo che ha aggiunto qualche vagone al convoglio: vagoni certamente opportuni che sarebbe stato meglio, però, avessero trovato l'aggancio con la motrice fin dall'inizio per rendere più organico il provvedimento facilitando, quindi, il lavoro del Parlamento. Su tale questione intendo formulare un auspicio: spero che la delega che il Governo è chiamato ad esercitare ai sensi della legge n. 59 del 1997 per il riordino della Presidenza del Consiglio dei ministri, in generale, e dei singoli ministeri si faccia carico anche dei profili della cabina di regia. Si deve, infatti tener conto, fin dall'inizio, delle esigenze complessive del Governo che devono esprimersi anche nei testi presentati al Parlamento in termini di reale collegialità.

Infatti, anch'io concordo sul fatto che sarebbe stato opportuno procedere in modo più organico evitando processi che possono disallineare carriere come quella prima citata della dirigenza di polizia. Non intendo con questo stimolare l'aggancio di ulteriori vagoni del già lungo e articolato convoglio. Penso però che il provvedimento autonomo proposto con urgenza dal Governo sarebbe quanto mai opportuno in tal senso; ovvero si potrebbe accelerare l'iter dei provvedimenti all'esame del Senato nel momento in cui il presente provvedimento sarà trasmesso all'altro ramo del Parlamento, cercando di farli viaggiare parallelamente.

Come ho già detto, sul testo proposto dal Governo le modifiche apportate dalla Commissione, anche sulla base dei pareri espressi dalle altre Commissioni, sono sensibili e ad alcune di queste ha contribuito anche il nostro gruppo in modo significativo. Intendo sottolineare con interesse, in primo luogo, il passaggio da un regime amministrato ad uno negoziale, in due carriere rilevanti e particolari, soprattutto in una fase di evoluzione degli assetti istituzionali, come è stato già detto

dagli altri colleghi. Ovviamente, mi riferisco sia alla carriera diplomatica, e al ruolo che il nostro paese svolge e dovrà svolgere sempre di più in politica estera, sia a quella prefettizia. È appena il caso di annotare per memoria, a questo proposito, tutto il confronto politico sul federalismo ed il processo in corso di decentramento di funzioni e compiti dallo Stato alle regioni ed agli enti locali. Noi stessi avevamo presentato una proposta di legge, a firma del collega Folena e mia, finalizzata a spostare sul piano negoziale gli aspetti retributivi della carriera prefettizia ed in quella sede avevamo già evidenziato come il processo che innescavamo dovesse andare ben oltre, passare attraverso la negoziazione anche degli aspetti normativi, per giungere fino alla ridefinizione totale dei compiti e delle funzioni del prefetto, in una logica di riorganizzazione del Ministero dell'interno, con una visione dello stesso come di un dicastero di *staff* per il raccordo dello Stato con il sistema delle autonomie locali.

Avendo il Governo scelto di introdurre — e noi ne siamo lieti — anche gli aspetti normativi tra quelli soggetti alla negoziazione per la carriera prefettizia, abbiamo ritenuto di dover insistere affinché tale previsione si estendesse anche alla carriera diplomatica. Credo che la nostra fermezza, unita alla disponibilità del Governo ed alle indubbie capacità di mediazione ed alla pazienza del relatore, abbia favorito il raggiungimento di un risultato che consideriamo importante perché responsabilizza le categorie, che, seppure escluse dalla privatizzazione del rapporto di impiego, si trovano a condividere così la responsabilità delle parti sociali nel sostenere il patto per lo sviluppo e l'occupazione e per il conseguimento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni. La norma, in fase di prima applicazione, la quale dispone che si provveda a riequilibrare la retribuzione della carriera diplomatica rispetto a quella della dirigenza ministeriale contrattualizzata, eliminando le spequazioni, va proprio in questa direzione.

Naturalmente, resta un problema, che il relatore ben conosce, connesso alla specificità del ruolo delle due carriere: la ridotta dimensione e la peculiarità dei settori hanno prodotto anche rappresentanze sindacali talvolta totalmente sganciate da quelle che trovano sede nel resto del comparto della dirigenza dello Stato. Ciò potrebbe produrre, in astratto, una discrasia tra l'esigenza settoriale e quella più generale di riequilibrio del sistema. Certo noi conosciamo troppo bene tutti i rappresentanti attuali dei lavoratori di queste categorie per temere il verificarsi qui ed ora del fenomeno. Eppure, in astratto — e la legge deve essere, appunto, generale ed astratta — l'accadimento potrebbe verificarsi. Per questo abbiamo insistito ed insistiamo affinché la delegazione di parte pubblica al negoziato veda anche la presenza attiva del tesoro, onde garantire la piena compatibilità dei risultati negoziali. Noi avremmo preferito un procedimento negoziale diverso, che è indicato nei nostri emendamenti, tuttavia accettiamo la formulazione proposta dalla Commissione.

Altra questione su cui abbiamo posto la nostra attenzione è quella della riduzione — qui già citata dal collega Orlando — delle qualifiche attuali che, se non erro, sono nove per la carriera diplomatica e ben dodici per quella prefettizia. Tale parcellizzazione è frutto di logiche già indicate e non più condivisibili. I colleghi popolari hanno insistito per specificare le dimensioni dell'accorpamento, le tre qualifiche, noi condividiamo tale proposta e la consideriamo un obiettivo che è auspicabile venga raggiunto attraverso il processo più rapido possibile.

Ha già parlato il relatore del criterio di unitarietà della carriera contenuto nel provvedimento, criterio che noi condividiamo particolarmente, anche perché l'esclusione dalle carriere del processo negoziale di fatto poneva i gradi più bassi delle carriere stesse in una condizione di debolezza e di subalternità. Voglio anche sottolineare l'importanza del principio fissato del trattamento economico onnicomprensivo, articolato su tre componenti

classiche per la dirigenza pubblica: la componente stipendiale di base e due componenti funzionali, la prima di posizione e la seconda determinata dal grado di raggiungimento del risultato rispetto agli obiettivi fissati. È un elemento di equità e di nettezza nelle scelte del legislatore quello di legare parte della retribuzione alla produttività intesa come soddisfacimento di esigenze date. Vorrei sottolineare altri aspetti, per nulla secondari, che le modifiche al provvedimento introducono: l'allineamento con le norme del recente decreto legislativo sulla dirigenza statale, per quanto riguarda gli aspetti formativi, l'ampliamento dei titoli di laurea per l'accesso alla carriera, l'obbligatorietà di un'accurata selezione pubblica e, soprattutto, un percorso formativo di alto livello, non inferiore ai due anni, con la possibilità, da noi fortemente voluta, di condurre periodi di studio presso amministrazioni e istituzioni di paesi dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali. Tutto ciò assume una valenza particolare per una migliore qualificazione dei nostri dirigenti.

La previsione che il criterio dell'obbligatorietà a percorsi formativi accompagni anche la progressione di carriera è un'ulteriore nota positiva che mi piace sottolineare.

Certo, mi rendo conto che esiste il problema evidenziato dal collega Frattini rispetto alla mancanza di precisione sull'accesso al grado iniziale della carriera diplomatica, vorrei però ricordare che non si è trattato di una volontà della nostra Commissione, ma di una precisa indicazione della Commissione esteri. Credo, comunque, che dobbiamo condurre una riflessione a questo proposito.

Condivido anche le norme che introducono la delega per la riorganizzazione dell'amministrazione penitenziaria. Vorrei però osservare che, se questo vagone fosse stato inserito sin dalla stazione di partenza, avremmo potuto contribuire meglio ad una formulazione più precisa del testo. Ma siamo certi che i colleghi del Senato potranno avere quella facoltà, a noi negata dalla mancanza di tempo. Anche

queste norme possono essere indispensabili per migliorare il clima dell'amministrazione penitenziaria e ci inducono a pensare che ben altre norme dovranno essere riviste per risolvere sostanzialmente i problemi connessi con la realtà penitenziaria italiana.

Resta aperta, come annunciato dal relatore, la questione del ruolo del Consiglio superiore della magistratura che dovrà essere affrontata in aula. Sin d'ora, al di là del contenuto dell'emendamento che ci riserviamo di valutare al momento opportuno, siamo favorevoli ad affrontare la questione in questa sede. Non solo in ossequio alla decisione del Presidente della Camera che ha dichiarato ammissibile l'emendamento, ma per l'indubbia necessità di provvedere all'istituzione del ruolo in luogo dell'attuale distacco funzionale del personale del Ministero di grazia e giustizia. Nonostante non sia neppure lontanamente ipotizzabile un conflitto istituzionale di portata travolgente, non vi è dubbio che ha ragione il ministro Diliberto quando afferma che la garanzia d'indipendenza della magistratura derivi anche dalla funzionalità amministrativa del suo organo di autogoverno e che tale funzionalità si garantisca, di fatto, solo attraverso l'autonomia organizzativa del personale dedicato. Se sono comprensibili le osservazioni dei colleghi che hanno sostenuto che la delicatezza della materia avrebbe più opportunamente consigliato la via di un autonomo disegno di legge, non possiamo sottovalutare l'asprezza che qualunque provvedimento incontra oggi sulla strada parlamentare.

Concludo, signor Presidente, riaffermando la delicatezza e l'importanza di questo provvedimento che ci avvia verso una normalizzazione di settori importanti del sistema pubblico, da un lato, riallineandoli, sia pur parzialmente in virtù delle loro specificità, alle trasformazioni complessive in atto, dall'altro, conferendo dignità e riconoscimento a carriere la cui delicatezza del ruolo non può certo sfuggirci.

Avremmo voluto di più, ma sappiamo che in settori così delicati si deve intervenire non solo in nome di astratti principi ma soprattutto con la consapevolezza dell'importanza del più vasto consenso e coinvolgimento possibili delle stesse categorie interessate.

È in atto un grande processo di trasformazione dello Stato ed è giusto che gli strumenti operativi finalizzati a garantire la definizione positiva del processo di trasformazione siano resi adeguati allo scopo e che, soprattutto, siano motivati.

Aggiungo un'ultima esortazione: tra i pareri delle altre Commissioni, che abbiamo ascoltato con attenzione, manca ancora quello della V Commissione. Poiché «le nozze non si fanno con i fichi secchi», devo notare che il nostro confronto si svolge all'ombra di un convitato di pietra. Spero, quindi, che il resto del Governo, in questo lungo *week end* di passione per il collega La Volpe e per altri colleghi, sia in grado di far comprendere al Tesoro le scelte della Commissione che rendono fattibili tutte le disposizioni che noi abbiamo introdotto (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ascierto. Ne ha facoltà.

FILIPPO ASCIERTO. Signor Presidente, vi era la necessità di rivedere le carriere diplomatiche e prefettizie e di sanare alcuni aspetti del mondo militare. Tali interventi sono disciplinati con il provvedimento in esame, collegato alla finanziaria, in alcuni casi in modo, oserei dire, approssimativo. Sicuramente, però, tali interventi sono indirizzati alla risoluzione di problemi annosi.

Più volte nella Commissione esteri vi sono stati tentativi di stravolgere il testo, in particolare prevedendo la nomina come ambasciatori di uomini di prestigio, di politici, al di fuori del corpo diplomatico. Si sarebbe così operata l'ennesima lottizzazione politica. Noi di alleanza nazionale abbiamo sostenuto la necessità di una politica estera più autonoma, maggiormente al passo con le nuove realtà mondiali, anche alla luce della delega relativa

alle cooperazioni internazionali, attualmente in discussione al Senato.

Si può comunque sostenere il carattere innovativo del provvedimento in esame, che prevede il potenziamento dell'organico e la riduzione del debito dei paesi in via di sviluppo come scelta strategica di politica estera.

Abbiamo criticato il ricorso alla delega; si tratta però di una delega fortemente indirizzata al Parlamento e ciò che faremo rispetto a questi problemi sarà prestare attenzione per evitare l'introduzione di emendamenti volti a riproporre ambasciatori di nomina politica.

Come esperto di problemi militari in qualità di appartenente alle forze di polizia, vorrei concentrare l'attenzione sulla parte finale del testo, che ha suscitato alcune perplessità, illustrate dall'onorevole Frattini. Procederò con ordine.

Partendo dall'articolo 12 che riguarda il mondo militare e le forze di polizia, abbiamo il riordino della polizia penitenziaria. In realtà, rivedere questo ruolo è necessario, perché dal 1990, data nella quale è iniziata la riforma della polizia penitenziaria, ad oggi molti sono i fatti che si sono succeduti e che hanno trasformato l'impiego della stessa polizia penitenziaria. Basti pensare a questo proposito alle traduzioni che oggi la polizia penitenziaria effettua ed ai problemi ad esse connesse, che sono quelli degli organici e dei mezzi, nonché della infinità di responsabilità che ricadono sugli uomini della polizia penitenziaria.

A fronte dell'aumento dei carichi lavorativi, vi era un ordinamento con gravi lacune, quali la mancanza di direttivi e di dirigenti. Si trattava dunque di individuare le problematiche che interessano la polizia penitenziaria, ma nel momento in cui inseriamo la materia in un testo come quello in esame non possiamo non tenere in considerazione tutte le forze di polizia. Infatti, la legge n. 195 del 1995 pone sullo stesso piano tutto il comparto della sicurezza e tende ad allineare quelle forze.

Quindi, dal momento in cui iniziamo ad analizzare i problemi della polizia penitenziaria, dobbiamo allineare que-

st'ultima sugli stessi gradi, ruoli ed impegni delle altre forze di polizia. Ben venga allora per la polizia penitenziaria il ruolo direttivo ordinario e l'armonizzazione con la polizia di Stato. Nel momento in cui, però, guardando a quest'ultima, si istituisce il ruolo speciale, commettiamo un errore abbastanza banale, perché la Polizia di Stato quel ruolo non lo ha. Il ruolo speciale nasce con l'Arma dei carabinieri e viene esteso alla Guardia di finanza; si accede ad esso per concorso interno. Allora, nel momento in cui creiamo il ruolo speciale per la polizia penitenziaria, bisogna istituirlo anche per la Polizia di Stato; voglio ricordare che tali rivendicazioni vengono portate avanti da anni dai sindacati della Polizia di Stato, dagli stessi appartenenti all'istituzione. Bisogna riallineare le posizioni. Tra l'altro, viene anche istituito un ruolo tecnico. L'Arma dei carabinieri, l'altra forza di polizia ad ordinamento militare che entra in quel comparto del 1995 di cui parlavo, chiede tale ruolo, la cui istituzione, attraverso un provvedimento di delega, è da tempo in discussione presso la IV Commissione del Senato.

Esistono poi alcuni aspetti molto importanti che interessano il mondo militare. Desidero porre l'attenzione sull'emendamento del Governo riguardante il personale non più idoneo per motivi non dipendenti da causa di servizio, che può transitare nell'amministrazione civile della difesa. Al riguardo, ricordo la proposta di legge presentata da me e dal collega Gasparri che mira a sanare una sperequazione da anni esistente. Infatti, se un agente della Polizia di Stato, a causa di circostanze fatali della vita, non è più idoneo al servizio, passa all'amministrazione civile del Ministero dell'interno; se un carabiniere, un finanziere o qualsiasi militare, per le stesse tragiche fatalità, non è più idoneo al servizio, viene congedato, viene posto fuori dall'amministrazione e quindi, oltre alla malattia, oltre all'emergenza che dovrà affrontare, vive un'altra tragedia, quella della disoccupazione.

Ci sembrava e mi sembra una cosa assurda e, quindi, è giusto procedere ad

un riallineamento. Presenterò un subemendamento mirante a sanare la condizione di chi si trovava all'interno delle forze di polizia e poi, per una fatalità, un incidente stradale o una malattia come il diabete, sempre in agguato, è stato posto in congedo ed è quindi disperato a causa dell'isolamento, dell'emarginazione e della disoccupazione. Occorre studiare come recuperare tali persone. Tra l'altro, nella pubblica amministrazione vengono assunti invalidi, a volte lo abbiamo fatto a iosa anche a vantaggio di falsi invalidi, mentre veri invalidi, che prestavano il loro servizio per lo Stato in modo preciso, li abbiamo resi disoccupati e non li vogliamo recuperare. Lo ripeto, si tratta di un aspetto importante tra i tanti che riguardano il mondo militare.

Vi sono poi alcuni fatti che è giusto verificare. Parliamo di perequazione dei militari con riferimento alla legge n. 100 del 1987, perché oggi stiamo trattenendo somme di denaro concesse sulla base di un'interpretazione elastica della normativa. Desidero ricordare che la legge n. 100 del 1987 consente a chi viene trasferito, e ciò accade frequentemente nel mondo militare e delle forze di polizia, di affrontare il trasferimento stesso e le « emergenze » che ne conseguono (dall'alloggio alla sistemazione in una nuova città) con una integrazione economica da parte dello Stato. Ebbene, abbiamo più volte modificato tale legge con le diverse leggi finanziarie e, tra i cambiamenti, vi è stata anche la previsione della trattenuta di aliquote maggiori; fin da prima del 1994 stiamo trattenendo ulteriori somme già concesse a militari e poliziotti.

Non solo vengono stipulati contratti umilianti per le forze di polizia — contratti per i quali vengono stanziati pochi spiccioli —, ma interventi perequativi dovuti ad interpretazioni o vacanze normative del passato stanno facendo restituire allo Stato somme di denaro già concesse. Lo Stato, quindi, non solo dà pochi soldi ma quei pochi poi li toglie. I trasferimenti dei militari sono cose importanti.

Per quanto riguarda l'azione perequativa, in seno alla Commissione difesa abbiamo posto l'accento su alcune sperequazioni che investono i primi dirigenti che si trovano in posizione di dirigenza e di alta dirigenza. Infatti, nel confronto con la pubblica amministrazione i militari e le forze di polizia si trovano sempre un passo indietro o sono posti su un gradino inferiore. Invece, è arrivato il momento di porre riparo a questa situazione, anche in una forma approssimativa, qual è quella delle deleghe o di articoli che appaiono inseriti in modo casuale in provvedimenti contenenti le norme più disparate. Ben venga la sensibilità verso tale settore!

L'azione perequativa nei confronti dei generali e dei colonnelli è giusta perché in tal modo essi vengono posti su un piano di parità nel pubblico impiego. Occorre però non dimenticare l'allineamento all'interno del comparto della sicurezza. Non eroghiamo solo ai dirigenti della polizia di Stato importi frutto di una moltiplicazione percentuale sul trattamento complessivo riservando ai colonnelli, anche appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare, una perequazione divisa in tre *tranche*, come stabilito dal comma 10 dell'articolo 13 del testo al nostro esame. Se dico che è giusto che ci si debba interessare della dirigenza delle forze di polizia, lo dico a ragion veduta. Parimenti, subito dopo la dirigenza delle forze di polizia — amministratori e responsabili di enti così importanti — vi deve essere un'attenzione verso coloro che servono lo Stato sulle strade e che, tante volte, per difendere il cittadino e lo Stato stesso soccombono di fronte alla criminalità! Non dimentichiamolo!

Oggi, è prevista una riunione importante presso il Ministero della funzione pubblica sul contratto delle forze di polizia. Lo Stato, attraverso il Governo, deve manifestare in quella sede l'attenzione verso le forze di polizia. Viceversa, in questa sede, possiamo approvare dei provvedimenti nei confronti di chi non è contrattualizzato. Se, però, gli stanziamenti vengono trovati per i dirigenti, troviamo anche i fondi per le forze di

polizia. Non possiamo combattere la criminalità senza tenere conto del fattore uomo. L'uomo motivato interagisce meglio con le istituzioni e affronta meglio la criminalità.

La semplice votazione di questo provvedimento non esaurisce questo tema molto importante ma apre il discorso della ricerca di un maggiore equilibrio.

Vorrei sottolineare il contenuto importante dell'articolo 15 che riguarda in modo specifico il mondo militare e non le forze di polizia. Come ho detto in quest'aula qualche giorno fa alla presenza del ministro, la maggioranza, forse colpita da una folgorazione sulla via di Damasco si è accorta che l'Italia ha bisogno di un esercito di professionisti. I tempi sono maturi, l'idea di un esercito golpista appartiene al passato o, comunque, questa maggioranza non l'ha più. In realtà, più che colpita da una folgorazione, la maggioranza si è resa conto che oggi l'obiezione di coscienza ha svuotato il contenitore della leva, inducendo molti giovani a non fare più il militare, mentre siamo ormai chiamati ad interagire nel mondo per operazioni di pace.

Da ciò deriva la necessità di un esercito di professionisti, più piccolo rispetto a quello attuale e quindi ridislocato nel contesto nazionale. Tale ridislocazione comporta la movimentazione dell'uomo, parte importante e determinante dell'aspetto strutturale.

Quindi, si devono creare nuove caserme, nuovi reparti e dobbiamo essere pronti a dare all'uomo ciò di cui ha bisogno, cioè la possibilità di vivere in modo decoroso, non solo la propria professionalità, che è alta, ma anche la propria vita con la famiglia. Occorre, pertanto, rivedere la legge n. 100 e affrontare il problema degli alloggi: non si può pensare di mandare un militare in una qualsiasi parte d'Italia senza prevedere una politica accurata per la costruzione degli alloggi. Abbiamo creato in Commissione — con il contributo della maggioranza, e qui voglio citare l'onorevole Romano Carratelli, e anche del Governo, che è stato molto sensibile — i