

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FABIO MUSSI

La seduta comincia alle 16.

ANTONIO MAZZOCCHI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 19 ottobre 2004.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Aprea, Armosino, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Berselli, Bielli, Buontempo, Buttiglione, Ceremigna, Cicu, Colucci, Contento, Cordoni, Cristaldi, D'Alia, De Franciscis, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Filippo Maria Drago, Fini, Frattini, Galati, Gasparri, Kessler, Lumia, Manzini, Maroni, Martinat, Martusciello, Matteoli, Misuraca, Angela Napoli, Papini, Possa, Prestigiaco, Santelli, Scarpa Bonazza Buora, Selva, Sinisi, Sospiri, Tanzilli, Tortoli, Tremaglia, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono cinquantaquattro, 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.

Discussione del disegno di legge: S. 3105 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 2004, n. 238, recante misure urgenti per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia. Disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico dei dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia (Approvato dal Senato) (5330) (ore 16,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 2004, n. 238, recante misure urgenti per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia. Disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico dei dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia.

**(Discussione sulle linee generali
– A.C. 5330)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-L'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento, senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto, altresì, che le Commissioni I (Affari costituzionali) e IV (Difesa) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Il relatore per la IV Commissione, onorevole Fallica, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIUSEPPE FALLICA, *Relatore per la IV Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo anche a nome del relatore per la I Commissione affari costituzionali, onorevole Saia, impossibilitato ad intervenire alla seduta odierna. In particolare, illustrerò, dapprima, le disposizioni concernenti gli aspetti che più interessano la Commissione difesa, per poi soffermarmi sulle partizioni del testo rientranti più specificatamente nell'ambito di competenza della I Commissione.

Il decreto-legge in discussione si muove nella prospettiva già indicata dall'articolo 3, comma 155, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante, insieme all'accantonamento di specifiche risorse finanziarie, la previsione di nuovi provvedimenti normativi in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia.

In particolare, il citato decreto-legge tende ad anticiparne alcuni effetti in ragione dell'urgenza di tutelare l'allineamento di alcune posizioni di carriera del personale delle Forze di polizia, nei cui confronti il recente intervento a favore degli appartenenti ai ruoli dei marescialli dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica ha determinato o accentuato alcune sperequazioni.

Infatti, l'articolo 1-*bis* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004 n. 186, avendo provveduto al riallineamento delle posizioni di carriera del personale appartenente ai ruoli dei marescialli dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica con quelle del personale del ruolo degli ispettori dell'Arma dei carabinieri, senza, peraltro, intervenire sulle posizioni corrispondenti del personale delle Forze di polizia, rende necessario un intervento normativo per mantenere il complessivo equilibrio dei riordinamenti disposti con i decreti legislativi nn. 196, 197, 198, 199, 200 e 201 del 1995 e successivi provvedimenti correttivi, con conseguenti effetti penalizzanti per alcune categorie di ispettori delle Forze di polizia e, partico-

larmente, della Polizia di Stato, e disfunzionalità nell'espletamento dei servizi di istituto.

Di seguito, saranno esaminate le disposizioni del disegno di legge di conversione e del citato decreto-legge, quali risultanti dalle modifiche introdotte nel corso dell'esame al Senato, per le parti di competenza della Commissione difesa.

L'articolo 2 del disegno di legge di conversione è stato inserito nel corso dell'esame del provvedimento al Senato in seguito all'approvazione di un emendamento presentato dal Governo.

L'articolo in esame riprende sostanzialmente il contenuto della proposta di legge A.C. 3425 presentata il 27 novembre 2002 dai deputati Lavagnini, Angioni ed altri. Si rammenta che le Commissioni riunite I e IV della Camera hanno cominciato ad esaminare la citata proposta nella seduta dell'8 maggio 2003.

In particolare, il comma 1 dell'articolo estende ai colonnelli, ai generali e agli ufficiali di grado corrispondente dell'Esercito, della Marina, comprese le Capitanerie di porto, nonché dell'Aeronautica, l'applicazione della disciplina relativa a specifici istituti contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2002, n. 163, che ha recepito lo schema di concertazione per le Forze armate relativo al quadriennio normativo 2002-2005 e al biennio economico 2002-2003. Tali istituti riguardano il trattamento di missione, il trattamento economico di trasferimento, l'orario di lavoro, la licenza ordinaria, le licenze straordinarie e l'aspettativa, l'applicazione del testo unico a tutela della maternità e della paternità, l'indennità di presenza festiva, il diritto allo studio, il buono pasto, gli asili nido e la concessione degli alloggi.

Si ricorda che successivamente è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 20 novembre 2003, n. 349, che si applica al personale militare dell'Esercito, esclusa l'Arma dei carabinieri, della Marina, compreso il Corpo delle capitanerie di porto, dell'Aeronautica, con esclusione dei dirigenti e del personale di leva e che integra, a decorrere dal 1° gennaio

2003, le disposizioni relative al biennio economico 2002 e 2003, di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 163.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 349 non novella espressamente le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 163; sembra doversi ritenere, quindi, che le sue disposizioni non siano estese dal comma in esame.

Il comma 2 dell'articolo 2 estende ai dirigenti delle Forze di polizia civili e militari l'applicazione della disciplina contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2002 n. 164, relative agli specifici istituti citati in precedenza. Tale provvedimento ha recepito l'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e lo schema di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare relativi al quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003. Anche in questo caso si osserva che successivamente è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 2003, n. 348, che si applica al personale dei ruoli della Polizia di Stato, del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, con esclusione dei rispettivi dirigenti e del personale ausiliario di leva che integra, a decorrere dal 1° gennaio 2003, le disposizioni relative al biennio economico 2002-2003, di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 348 non novella espressamente le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 164 del 2002 e, quindi, sembra doversi ritenere che le sue disposizioni non siano estese dal comma in esame.

Lo stesso comma 2 dell'articolo 2 dispone anche che ai dirigenti civili e militari delle Forze di polizia si applichino, a decorrere dal 1° gennaio 2003, le disposizioni concernenti le indennità di presenza festiva contenute nell'articolo 8, comma 2, e nell'articolo 20, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica del 9 febbraio 2001, n. 140, che ha recepito l'accordo sindacale per le Forze di

polizia ad ordinamento civile ed il provvedimento di concertazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare relativi al biennio economico 2000-2001.

Il comma 3 dell'articolo 2 del disegno di legge di conversione estende, a decorrere dal 1° gennaio 2004, l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 163 ai colonnelli ed ai generali dell'Esercito, della Marina, comprese le Capitanerie di porto, e dell'Aeronautica con riferimento alle misure indicate nella tabella allegata alla legge 28 marzo 1997, n. 85, e successive rivalutazioni.

Il secondo periodo del comma 3 precisa che sulle nuove misure non si applica, per gli anni 2002 e 2003, l'aumento previsto dall'articolo 2, comma 5, della legge 6 marzo 1992, n. 216, come integrato ai sensi dell'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, fissato in relazione alla media degli incrementi retributivi attribuiti alle altre categorie di pubblici dipendenti negli anni 2001 e 2002. In conseguenza dell'applicazione del citato articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 163 del 2002, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2004, l'indennità pensionabile dei dirigenti delle forze di polizia è incrementata del 4,91 per cento tenuto conto delle disapplicazioni appena citate. L'articolo fa comunque salvi gli eventuali trattamenti più favorevoli già in godimento.

Il comma 4 dell'articolo 2 stabilisce che per il 2004 gli incrementi derivanti dall'applicazione dell'articolo 2, comma 5, della legge n. 216 del 1992, come integrato ai sensi dell'articolo 24 della legge n. 448 del 1998, che si sono appena commentati al comma precedente, si applicano sulle nuove misure delle indennità d'impiego operativo e dell'indennità pensionabile vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

Il comma 5 dell'articolo 2 estende, a decorrere dal 1° gennaio 2004, ai dirigenti delle Forze di polizia le disposizioni di cui agli articoli 13 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 164 del 2002, concernenti varie indennità di impiego

operativo e le relative indennità supplementari, ivi compreso l'emolumento fisso aggiuntivo di polizia nelle misure mensili di 90 euro per i primi dirigenti e gradi corrispondenti e di 85 euro per i dirigenti superiori e gradi corrispondenti.

Il comma 6 dispone in ordine alla copertura dell'onere finanziario recato dall'articolo quantificato in 1.405.502 euro per l'anno 2003 ed in 12.131.459 euro a decorrere dall'anno 2004.

La copertura è operata distintamente per gli oneri riferiti al decorso esercizio 2003 e per quelli afferenti agli anni 2004 e successivi.

Per l'anno 2003 la copertura ha luogo a valere sugli stanziamenti previsti dall'articolo 33, comma 2, della legge finanziaria 2003, iscritti in conto residui per l'anno 2004, ai sensi dell'articolo 18, comma 14, della legge di bilancio 2003. Si ricorda che il primo periodo del comma 2 dell'articolo 33 della legge finanziaria 2003 stanZIA le risorse destinate a corrispondere i miglioramenti retributivi al personale statale in regime di diritto pubblico.

Per gli anni 2004 e successivi, la copertura è operata: quanto alla somma di 1.405.502 euro, a valere sui già illustrati stanziamenti di cui all'articolo 33, comma 2, della legge finanziaria 2003; quanto alla somma di 10.725.957 euro, attingendo agli accantonamenti nei fondi speciali di parte corrente (tabella A della legge finanziaria 2004) relativi al Ministero dell'interno per l'ammontare di 1.008.428 euro ed al Ministero della difesa, per l'ammontare di 9.717.529 euro.

Il comma 7 autorizza il ministro dell'economia e delle finanze ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

Ai sensi del comma 8, lo stesso ministro provvede al monitoraggio degli oneri anche per l'applicazione dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge n. 468 del 1978, e trasmette alle Camere, corredati da apposite relazioni, gli eventuali decreti di prelievo dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, emanati ai sensi dell'articolo 7, comma 2, n. 2), della medesima legge.

L'articolo 4, non modificato nel corso dell'esame da parte del Senato, prevede l'allineamento delle posizioni dei marescialli aiutanti appartenenti all'Arma dei carabinieri con anzianità di grado comprese tra il 2 gennaio 2001 e il 31 dicembre 2001, a quelle derivanti delle disposizioni di riallineamento dei marescialli delle Forze armate, di cui all'articolo 1-bis del decreto-legge n. 136 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 186 del 2004. In particolare, il comma 1 attribuisce al personale succitato, che sia in servizio all'11 settembre 2004 – ai soli effetti giuridici – anzianità di grado 1° gennaio 2001. Il comma 2 chiarisce che il personale di cui al comma 1 prende posto in ruolo dopo i pari grado promossi con decorrenza dal 1° gennaio 2001 a seguito della procedura di avanzamento a scelta per esami, mantenendo l'attuale ordine di iscrizione in ruolo. Il comma 3 stabilisce che, ai fini della maturazione del requisito temporale per il conferimento della qualifica di luogotenente, al personale in questione si applicano le disposizioni di cui all'articolo 30, commi 4 e 5, del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 83.

Tali disposizioni prevedono, per l'attribuzione della qualifica di luogotenente, una permanenza di almeno sette anni e sei mesi nel grado. Inoltre stabiliscono che dal 2002 al 2008 la qualifica di luogotenente è conferita ai marescialli aiutanti di maggiore anzianità in ordine di ruolo fino alla concorrenza dei posti annualmente disponibili. Il comma 4 prevede che le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche agli appartenenti al ruolo degli ispettori dell'Arma dei carabinieri che successivamente all'11 settembre 2004, al venire meno delle cause impeditive di cui all'articolo 35, commi 2 e 3, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 198, conseguono il grado di maresciallo aiutante con decorrenza compresa tra il 2 gennaio 2001 e il 31 dicembre 2001. Le cause impeditive, alle quali la disposizione fa riferimento, sono le seguenti: essere rinviato a giudizio o ammesso ai riti alternativi per delitto non colposo; essere sottoposto a procedimento disciplinare da

cui possa derivare una situazione di stato; essere sospeso dall'impiego o dalle attribuzioni del grado; il trovarsi in aspettativa per qualsiasi motivo per una durata non inferiore a 60 giorni.

L'articolo 5, non modificato dal Senato, prevede l'allineamento delle posizioni dei marescialli aiutanti appartenenti al ruolo ispettori del Corpo della Guardia di finanza con anzianità di grado comprese tra il 2 gennaio 2001 e il 31 dicembre 2001, a quelle derivanti dalle disposizioni di riallineamento dei marescialli delle Forze armate, di cui al citato articolo 1-bis del decreto-legge n. 136 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 186 del 2004. Ciò attraverso disposizioni di tenore analogo a quelle dettate dall'articolo precedente in favore dei marescialli aiutanti appartenenti all'Arma dei carabinieri. In particolare il comma 1 attribuisce al personale succitato, che sia in servizio all'11 settembre 2004 — ai soli effetti giuridici —, anzianità di grado 1° gennaio 2001. Il comma 2 chiarisce che il personale di cui al comma 1 prende posto in ruolo dopo i pari grado promossi con decorrenza dal 1° gennaio 2001 a seguito di procedura di avanzamento a scelta per esami, mantenendo l'attuale ordine di iscrizione in ruolo. Il comma 3 stabilisce che al personale in oggetto — ai fini della maturazione del requisito temporale per il conferimento della qualifica di luogotenente — si applicano le disposizioni di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 67. Tale disposizione prevede che dal 2002 al 2008, in deroga ai requisiti di anzianità previsti dalla comma 1, lettera a), dell'articolo 58-*quater* del decreto di inquadramento e fermi restando gli altri requisiti di cui al medesimo articolo, ai marescialli aiutanti, ai quali è attribuito lo scatto aggiuntivo ai fini del conferimento della qualifica di luogotenente, è richiesta una permanenza minima nel grado di maresciallo aiutante di sette anni e sei mesi per il personale con anzianità di grado compresa tra il 1° gennaio 1996 e il giorno precedente l'entrata in vigore del decreto correttivo.

Il comma 4 prevede che il riallineamento stabilito dalla disposizione in esame spetti anche agli appartenenti al ruolo degli ispettori del Corpo della Guardia di finanza che, successivamente all'11 settembre 2004, al venire meno delle cause impeditive di cui all'articolo 55, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, e successive modificazioni, conseguono il grado di maresciallo aiutante con decorrenza compresa tra il 2 gennaio 2001 e il 31 dicembre 2001. Le cause impeditive delineate dalla disposizione richiamata sono le seguenti: l'essere rinviato a giudizio o ammesso a riti alternativi per delitto non colposo ed altre elencate precedentemente.

L'articolo in commento (così come quello precedente) non reca una clausola di autorizzazione alla spesa. Secondo quanto affermato dal Governo in sede di relazione, l'intervento ridetermina l'anzianità ai soli fini giuridici e, pertanto, non comporta maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato; ciò vale — secondo il Governo — anche ai fini dell'attribuzione della qualifica di luogotenente, essendo il numero delle qualifiche, da conferire annualmente, stabilito in misura non superiore, rispettivamente, a un ventiduesimo e ad un ventesimo dell'organico del grado di maresciallo aiutante.

L'articolo 5-*quater*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, dispone la proroga...

PRESIDENTE. Onorevole Fallica, ha esaurito i tempi a sua disposizione.

GIUSEPPE FALLICA, Relatore per la IV Commissione. Signor Presidente, chiedo allora alla Presidenza l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna di considerazioni integrative del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, sulla base dei consueti criteri.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Lucidi. Ne ha facoltà.

MARCELLA LUCIDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è in discussione la conversione del decreto-legge emanato per risolvere il disallineamento di alcune carriere del personale delle Forze di polizia ad ordinamento sia civile sia militare. È un intervento normativo che si è reso necessario per correggere un'ingiusta spequazione nell'inquadramento di alcune posizioni riferibili al contenuto dei decreti legislativi di riordino delle carriere del 1995. Quei decreti legislativi definivano un sistema di riorganizzazione complesso che, per una sua equa attuazione, ha meritato negli anni successivi alcuni interventi correttivi tra i quali va contemplato questo decreto.

Senza, in questa sede, entrare nel merito del decreto-legge, già ampiamente illustrato dal relatore, considerato che, per le ragioni esposte, il decreto-legge trova la nostra condivisione, intendo sviluppare alcune osservazioni e riflessioni che muovono dal contenuto del decreto stesso.

Spiegherò così anche il senso dei nostri emendamenti e le ragioni per le quali, al di là del testo di questo provvedimento, continuiamo ad esprimere un giudizio negativo sull'operato del Governo relativamente alle questioni che interessano gli operatori delle Forze di polizia e delle Forze armate nonché, di riflesso, la sicurezza dei cittadini.

L'esigenza del riallineamento del personale appartenente al ruolo degli ispettori così come di quello dei marescialli delle Forze armate era nota da tempo. Reiterate sollecitazioni giungevano dalle rappresentanze sindacali e dai COCER al Governo, affinché quest'ultimo mettesse mano al riallineamento suddetto. Inoltre, nelle dovute forme parlamentari (emendamenti, proposte di legge, ordini del giorno), l'opposizione ha più volte — sia alla Camera

sia al Senato — posto la stessa questione, affinché fosse fornita la soluzione tanto attesa dagli operatori.

Ricordo che nello scorso mese di aprile il Governo, con una manovra dall'evidente tenore elettorale, siglò un preaccordo contrattuale con i sindacati e i COCER riferito al biennio contrattuale 2004-2005 — cioè ben sei mesi prima dell'effettiva conclusione del contratto —, impegnandosi espressamente a provvedere con apposite disposizioni.

Soltanto alla fine di maggio, mediante decreto-legge, il Governo provvedeva al riallineamento delle posizioni di carriera del personale appartenente ai ruoli dei marescialli dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica con quello del personale del ruolo degli ispettori dell'Arma dei carabinieri, decidendo ingiustamente di escludere il corrispondente personale delle Forze di polizia con il quale pure si era impegnato.

Oggi, con il conforto del presente decreto-legge, possiamo ribadire che allora, con il decreto-legge n. 136 del 2004, fu compiuta una ingiustizia, una distinzione inammissibile tra il personale, pure a fronte di un evidente riconosciuto diritto al riallineamento e alla equiordinazione di tutte le posizioni interessate alle correzioni e in presenza, già allora, delle risorse economiche necessarie a coprire l'intervento normativo più ampio e completo.

Non solo; già in sede di conversione di quel decreto-legge, vi era l'opportunità di correggere l'ingiusta parzialità compiuta. Vi era una pressante richiesta dei sindacati e dei COCER delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare e vi erano gli emendamenti dell'opposizione che, in una normale dialettica parlamentare, avrebbero potuto integrare il testo del decreto-legge attraverso questioni la cui giustezza è oggi ampiamente dimostrata. Ma è evidente che non siamo in una normale dialettica parlamentare; infatti, quanto affermato dall'opposizione, pur se fondato ed utile, è respinto aprioristicamente anche se poi — come avviene in questo caso

— è il Governo a riproporre gli stessi contenuti che, solo perché offerti dalla maggioranza, acquisiscono validità.

È una strana concezione dell'azione di Governo, autocentrata a dispetto delle questioni vere che, invece, in questa sede parlamentare, potrebbero esser affrontate serenamente trovando tempi rapidi di soluzione.

In sede di conversione del decreto-legge n. 136 del 2004, nelle aule parlamentari fu l'opposizione a tenere aperta, con un ordine del giorno che il Governo fu costretto ad accettare, l'esigenza che oggi questo decreto traduce in una adeguata risposta normativa.

Ma, anche in questa discussione, siamo costretti ad evidenziare altre omissioni dell'esecutivo, che rivelano una incoerenza tra il dire e il fare, un comportamento agito verso le Forze di polizia e le Forze armate che sta provocando delusioni tra i lavoratori.

Mi riferisco, innanzitutto, alla mancanza di una proposta normativa organica in materia di riordino dei ruoli e delle carriere per tutto il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia. Siamo consapevoli che si tratta di un intervento impegnativo sul versante tecnico e finanziario, ma è da tempo giudicato necessario da opposizione e maggioranza e il Governo ha sempre promesso ai sindacati e ai COCER di metterlo in agenda.

Ricordo ai colleghi che sia la legge finanziaria per il 2003 che quella per il 2004 hanno richiamato il dovere di legiferare per il riordino dei ruoli e delle carriere. La legge finanziaria per il 2003 registrava la necessità di riordinamento normativo della dirigenza del personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e degli ufficiali di grado corrispondente delle Forze di polizia ad ordinamento militare e delle Forze armate, in armonia con i trattamenti economici della dirigenza pubblica, e tenuto conto delle disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001. La legge finanziaria per il 2004 autorizzava la spesa per il triennio per provvedimenti normativi in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del

personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia.

Riteniamo che questo decreto-legge, che tratta con ritardo alcuni profili di riallineamento, poteva e può ancora essere l'occasione per mettere a tema il processo di riordino complessivo, rivolto a tutto il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia. Sarebbe, dunque, la logica conseguenza delle leggi finanziarie da me richiamate e di tanti atti parlamentari che sollecitano in tal senso, mettendo così in relazione l'operato del legislatore con le attese espresse a gran voce dalle rappresentanze sindacali e dai COCER.

La validità di questa considerazione è confortata da alcuni emendamenti che, già in sede di Commissioni riunite, sono stati presentati e ragionevolmente ritirati da alcuni colleghi della maggioranza, aventi ad oggetto, seppure in modo parziale, il tema del riordino. In questa fase assembleare abbiamo riproposto un nostro emendamento, che prevede una delega completa al Governo e che offre un'imminente occasione per destinare risorse, ovvero il disegno di legge per la finanziaria 2005. In questo testo, invece, il Governo non torna ad affrontare il tema del riordino che, pertanto, contrariamente a quanto detto finora, resta fuori dall'agenda politica.

Il riordino dei ruoli e delle carriere è funzionale alla prossima entrata in vigore dei parametri stipendiali, nonché a risolvere la questione dell'esclusione del personale di area dirigenziale dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro, concessa, invece, al personale non dirigente. Si tratta di un retaggio ormai insensato che toglie ai dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate una sede di confronto stimolante per il riconoscimento delle responsabilità e della valorizzazione della professionalità. Anche questo è un tema odierno, in quanto emerge dall'articolo 2 del disegno di legge di conversione che il Senato ha introdotto proprio al fine di estendere con legge ordinaria ai dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia i contenuti normativi ed economici

del contratto di lavoro, relativo agli anni 2002-2003, con decorrenza a partire dal 1° gennaio 2003.

Riguardo a tale estensione, se necessaria, non possiamo esimerci dall'evidenziare un'indebita lacuna, che mantiene una sperequazione per il personale dirigente. Il comma 3 dell'articolo 2 del disegno di legge adegua l'indennità operativa per i colonnelli e i generali delle Forze armate e l'indennità pensionabile per i dirigenti delle Forze di polizia, a decorrere dal 1° gennaio 2003, disconoscendo così a questo personale e a quello cosiddetto « omogeneizzato » il corrispondente diritto per i diciotto mesi precedenti, diversamente riconosciuto, per via del contratto di lavoro 2002-2003, al personale non dirigente.

Sempre per via emendativa, abbiamo presentato una norma interpretativa dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 200 del 1995, ritenendone estensibile l'applicazione al personale del Corpo di polizia penitenziaria che a quella data apparteneva al ruolo degli agenti e degli assistenti e che aveva partecipato a procedure concorsuali per la nomina a vice-sovrintendente.

Con questa soluzione, ci è data l'opportunità di sanare un ulteriore disallineamento che ha provocato contenzioso su una questione legittima.

Infine, fra le norme introdotte dal Senato figura l'articolo 5-*quater* che dispone la proroga del mandato dei consigli di rappresentanza militare fino al 15 maggio 2006. È del tutto evidente che le rappresentanze militari hanno bisogno di continuità, per svolgere compiutamente e in modo efficace la funzione di tutela loro delegata. La normativa in vigore vieta finanche la rieleggibilità degli stessi delegati in carica: pertanto, al termine del mandato triennale nessuno dei 6 mila delegati può ricandidarsi per proseguire il lavoro iniziato. Riteniamo che questo sia il punto critico da risolvere, e con un nostro emendamento chiediamo di stralciare dal testo di riforma all'esame della Commissione difesa una norma specifica in materia, per renderla immediatamente attua-

bile mediante l'inserimento nel decreto-legge in esame. Tale scelta costituirebbe la via più trasparente per mettere nelle mani di tutto il personale militare, attraverso il voto, la decisione sulla propria rappresentanza, anche in riferimento ad alcuni importanti interventi legislativi, quali la riforma della rappresentanza militare e il passaggio dalla leva obbligatoria all'esercito professionale.

Con questa proroga, il Governo e la maggioranza curano il disagio ma non la patologia del sistema. Tale proroga, per avere un senso, dovrà essere tempestivamente seguita da una buona legge di riforma. Come è noto, rispetto al testo in discussione presso la Commissione difesa manteniamo intatte le nostre critiche, condivise dai COCER, sulle quali stringeremo il confronto con il Governo perché si arrivi ad una soluzione che garantisca agli organismi un ruolo negoziale nei procedimenti di concertazione e al personale l'agibilità di diritti che finora è stata impedita.

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

ALDO PERROTTA. Questa è una strana giornata. Ogni volta che intervengo nel corso di una discussione sulle linee generali, ho l'impressione di essere all'inizio della legislatura, quando, con stupore, mi ripetevo sempre la stessa domanda: dal momento che fino a ieri la sinistra ha governato, perché non ha fatto quello che ora ci accusa di non fare?

MARCELLA LUCIDI. Sono passati tre anni!

ALDO PERROTTA. Sono passati tre anni, e noi le cose le abbiamo fatte. Il precedente Governo di centrosinistra non solo non ha fatto nulla, ma ha dato alle Forze di polizia in sede contrattuale 10-11 euro. Dunque, oggi è quantomeno strano che venga formulata l'accusa di non pensare alle forze militari e di polizia, dimenticando che con il disegno di legge in esame si determinerà un aumento a regime pari a circa 270 euro mensili.

Ritengo dunque vi sia una differenza sostanziale rispetto al periodo in cui il centrosinistra era al Governo. Allora sostenevamo che le Forze di polizia e i militari erano trattati malissimo, e il Governo rispondeva concedendo un aumento a regime pari complessivamente a 18 euro al mese, di cui 10 su base contrattuale e 8 di prestazioni. Oggi, al contrario, si avrà, a decorrere dalla fine dell'anno, un aumento pari a 270 euro mensili.

Entro brevemente nel merito.

Innanzitutto abbiamo riallineato le posizioni degli ispettori di tutte le Forze di polizia, quindi anche dell'Arma dei carabinieri e della Polizia penitenziaria, con quelle dei marescialli dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

Un altro intervento intelligente è stata la perequazione di quasi tutto l'ordinamento in materia, ad esempio, di orario, di licenze, di tutela della maternità e della paternità, di buoni pasto, di asili nido e di indennità di presenza. Ebbene, in tali settori abbiamo perequato le posizioni di colonnelli, generali, ufficiali, di personale civile e militare con quelle degli stessi incarichi in tutte le Forze di polizia.

All'articolo 5 del provvedimento in esame, inoltre, abbiamo introdotto la valutazione annuale dei dirigenti della Polizia di Stato. Ma abbiamo immaginato anche una soluzione ancor più intelligente (anche se la sinistra ci accusa di tutto e del contrario di tutto). Abbiamo ritenuto opportuno che il mandato dei componenti in carica del consiglio centrale interforze della rappresentanza militare, nonché dei consigli centrali intermedi e di base dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, eletti nelle categorie del personale in servizio permanente e volontario, sia prorogato fino al 15 maggio 2006. La ritengo una misura estremamente logica.

Certo, probabilmente avremo lasciato in sospeso alcune questioni (ma è una impressione personale). In particolare, abbiamo forse tralasciato il problema degli ispettori e del personale laureato: molto spesso nei concorsi banditi dallo Stato

questi soggetti non dispongono di un accesso adeguato rispetto ai candidati esterni per passare ai livelli superiori nelle Forze di polizia e nelle forze militari. Credo, però, che tale questione verrà risolta e a tal proposito annuncio l'intenzione di presentare un ordine del giorno per permettere al personale laureato un accesso più semplice ai livelli superiori.

Mi sia consentito, infine, tributare un plauso al Governo, che ha lavorato alacremente e ha recepito le istanze del mondo militare, della Polizia di Stato, ed al signor sottosegretario, che come sempre, da lavoratore instancabile qual è, ha ascoltato tutti, osservato tutto e concepito adeguate soluzioni.

Desidero infine rivolgere un plauso anche ai componenti le Commissioni, che hanno ben lavorato, e non lo dico perché sono esponente della maggioranza. Vorrei però ricordare a tutti in quest'aula, soprattutto in vista del confronto che vi sarà (mi riprometto di rammentarlo costantemente) che noi, a regime, concederemo 270 euro in più al mese al personale interessato da questo provvedimento. Il Governo di centrosinistra — mi rivolgo a tutti coloro che interverranno in seguito affinché lo ricordino — ha concesso agli stessi soggetti un aumento di 18 euro al mese, con un'inflazione tre volte quella attuale (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*)!

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Ascierio, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Molinari. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE MOLINARI. Il gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo annuncia sin da ora, come già avvenuto al Senato, il proprio orientamento favorevole nei confronti di questo disegno di legge di conversione.

Si tratta di un provvedimento che si propone di sanare una situazione di sprecazione, più volte denunciata dall'opposizione in Commissione difesa; infatti, con diversi ordini del giorno e interrogazioni abbiamo sollecitato una soluzione

urgente a questo problema. Va detto che la maggioranza, più volte, ha sostenuto di voler ottemperare a tale compito ma ha sempre rinviato la soluzione legislativa. La promessa di risolvere la questione del personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia è, peraltro, rimasta a lungo inevasa, verosimilmente per difficoltà nel reperire i finanziamenti necessari alla copertura. Oggi, finalmente, tale problema ha trovato una soluzione, anche parziale (questo bisogna dirlo): giungiamo quindi al voto su un provvedimento di legge che condividiamo.

Qualche perplessità rimane sul modo in cui è stata portata avanti questa azione legislativa: infatti, il provvedimento di legge era originariamente dedicato al personale appartenente al ruolo degli ispettori delle Forze di polizia; successivamente, si è aggiunto l'emendamento del Governo, fatto proprio dalla Commissione del Senato, che proponeva giustamente di risolvere un'ulteriore sperequazione relativa ai dirigenti di polizia.

Rimane, però, il problema di una legislazione frammentaria e non organica che mette « toppe » ma non rifà l'abito di cui ci sarebbe bisogno. Non vi è, infatti, dubbio che sarebbe stato chiaramente più efficace che il Governo avesse presentato un decreto-legge che, contestualmente, affrontasse i problemi degli ispettori delle Forze di polizia e dei dirigenti delle stesse; invece, questo modo di legiferare rende poco comprensibile quanto avviene soprattutto nel contesto legislativo più ampio nel quale si rischia di intervenire creando altre disuguaglianze, pur con l'obiettivo di risolverne alcune macroscopiche.

È evidente una certa confusione rispetto alle vedute d'insieme e ai problemi di inquadramento organico e alla loro necessaria valorizzazione economica. Si è giunti — questo bisogna dirlo — con grave ritardo all'estensione per i dirigenti delle Forze armate e di polizia delle indennità previste dal contratto per le altre qualifiche, secondo una logica che non ha riscontro in altre amministrazioni pubbliche né tantomeno nel settore privato; ma vi è di più: bisogna aggiungere che l'accordo

economico, siglato lo scorso 13 ottobre, ha interessato solo un terzo dei funzionari e ufficiali delle Forze di polizia, con aumenti medi di 120 euro mensili per l'anno 2004, mentre per i dirigenti e i funzionari assimilati, vigendo un sistema di adeguamenti automatici, l'incremento è stato in media di soli 63 euro.

Il nostro orientamento è quindi favorevole al decreto-legge, poiché si sana una situazione da tempo aperta relativa ai dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia, che, come è noto, non essendo contrattualizzati per l'adeguamento normativo ed economico del loro rapporto di lavoro, dipendono da norme di legge, quelle, appunto, contenute in questo decreto-legge.

In occasione di questa discussione generale mi sembra opportuno sottolineare che occorre superare la discrasia della non contrattualizzazione dei dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia, allorché tutti i dirigenti del pubblico impiego hanno ormai un rapporto contrattualizzato al pari dei non dirigenti.

L'invito, che è stato rivolto alla maggioranza e al Governo, è che si risolva definitivamente tale questione per non essere costretti in futuro a ricorrere alle solite leggi necessarie, ma indubbiamente parziali, per i non dirigenti. Si tratta di materie che possono essere contrattualizzate, così come avviene per tutto il resto del pubblico impiego, e credo che sarebbe opportuno in futuro procedere in tal senso.

La mancata previsione di un tavolo normativo, finalizzato ad una migliore tutela degli aspetti specifici per la dirigenza della Polizia, sarà per il futuro nuovamente causa di ritardi e trattamenti iniqui; purtroppo, sarà il tempo a darci ragione, cosa che non vorremmo nell'interesse generale.

Il nostro orientamento è poi favorevole anche perché condividiamo, come sempre ribadito, la necessità di disporre la proroga del mandato del consiglio di rappresentanza militare, che si collega sia alle esigenze di una ridefinizione dell'attuale legislazione in materia, sia al fatto che

abbiamo accelerato la transizione verso Forze armate interamente professionali con il superamento della leva obbligatoria.

Il senso degli emendamenti, da noi presentati in Commissione, era appunto quello di rendere questo decreto-legge più organico nel disegno complessivo di intervento legislativo al fine di evitare di essere successivamente costretti ad intervenire per sanare situazioni di disuguaglianza, penalizzanti giuridicamente ed economicamente rispetto ad un servizio operativamente svolto e non riconosciuto contrattualmente.

Sulla carriera dei funzionari della Polizia di Stato resta aperta la questione del riallineamento normativo e della perequazione economica, rispetto alle corrispondenti carriere del pubblico impiego. Ho presentato, quindi, alcuni emendamenti che vanno incontro alla soluzione di questa sperequazione.

Abbiamo chiesto che venga previsto per tutti i funzionari di Polizia un'area di contrattazione autonoma, proseguendo la valorizzazione dirigenziale delle retribuzioni dei direttivi al fine di giungere all'attribuzione di uno *status* dirigenziale a tutti gli attuali appartenenti alla categoria per una carriera davvero unitaria; abbiamo chiesto che si giunga ad un vero riallineamento, oltretutto, a livello dei marescialli ispettori anche a quello dei dirigenti generali, attribuendo, come avviene per le Forze armate, al vertice della sanità di polizia la qualifica di dirigente generale tecnico: in entrambi i casi, oltre alle evidenti questioni di principio, l'innovazione con costi ridottissimi potrebbe corrispondere anche a reali esigenze di razionalizzazione dell'organizzazione interna.

Abbiamo chiesto, poi, che venga restituito a tutti i prefetti provenienti dalla Polizia di Stato, compresi quelli più pesantemente penalizzati dal decreto legislativo n. 334 del 2000, e successive modificazioni, piena dignità ai fini dell'attribuzione delle funzioni tipiche del vertice della carriera prefettizia.

Abbiamo chiesto, infine, che anche ai funzionari di Polizia la qualifica superiore sia riconosciuta il giorno prima della col-

locazione in quiescenza, al pari delle altre Forze di polizia ad ordinamento militare ed alle Forze armate.

Quello che ho esposto è il contenuto delle nostre principali proposte emendative, sulle quali ci attendiamo da parte del Governo e della maggioranza, al contrario di quanto è avvenuto in Commissione, risposte positive. Anche se non disponiamo di molto tempo, ne abbiamo a sufficienza per rendere questo decreto-legge più organico e più funzionale in relazione agli obiettivi prefissati ed indiscutibilmente necessari.

Ad ogni modo, confermiamo il nostro orientamento ampiamente favorevole.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Repliche - A.C. 5330)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la IV Commissione, onorevole Fallica.

GIUSEPPE FALLICA, Relatore per la IV Commissione. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica. Signor Presidente, innanzitutto, desidero ringraziare il relatore ed i colleghi che sono intervenuti nella discussione sulle linee generali.

In particolare, ringrazio il relatore per la IV Commissione, onorevole Fallica, per avere offerto un quadro di insieme di una materia tanto complessa e per avere precisato i punti fermi all'interno dei quali si muove il decreto-legge in esame. Ho ascoltato con attenzione il collega Perrotta, che ringrazio anche per le parole cortesi che ha voluto riservare al Governo, così come ringrazio l'onorevole Molinari per l'assenso da lui espresso al provvedimento in esame, sia pure con indicazioni relative ad

iniziative future. Infine, ringrazio l'onorevole Lucidi, la quale ha colto qualche aspetto problematico nelle procedure seguite ed ha proposto alcuni rilievi critici nei confronti dell'operato del Governo.

Mi corre l'obbligo di precisare che questo Governo ha dovuto affrontare tre temi essenziali per il comparto della sicurezza e delle Forze armate: il primo è quello della riparametrazione di cui ad una vecchia legge delega che i precedenti Governi non hanno mai attuato. La riparametrazione è importante perché costituisce la premessa per il riallineamento e, insieme a questo, presupposto per quel riordino di cui si è prevalentemente parlato finora.

Il Governo ha effettuato una perequazione nei limiti consentiti dalla legge delega. È proprio la scarsa flessibilità di quest'ultima che ha provocato lo scontento dei marescialli e dei volontari delle Forze armate, i quali escono in qualche modo mortificati dalla riparametrazione. Nella legge finanziaria per il 2004, il Governo ed il Parlamento avevano stanziato alcune somme proprio per attenuare le discrasie e le conseguenti mortificazioni che i marescialli ed i volontari delle Forze armate avevano lamentato. Ovviamente, era stato affrontato soltanto quel tema perché le disponibilità finanziarie non consentivano interventi più ampi. Sennonché, negli ultimi giorni di esame del disegno di legge finanziaria, si era riusciti ad individuare ulteriori disponibilità per dare avvio al processo di riordino delle carriere, ultimo atto dell'approccio ai problemi del comparto della sicurezza (le cui necessità sono sotto gli occhi di tutti).

Colgo l'occasione per ringraziare il comparto della sicurezza per l'opera che costantemente svolge in Italia ed all'estero: con grande sacrificio e, talvolta anche con scarse risorse, il personale che ne fa parte garantisce la sicurezza nel nostro paese e la pace nei territori esteri in cui è impegnato nell'alto compito di ricostruzione della democrazia.

Ciò detto, mi rendo conto che il problema di fondo di questo decreto-legge riguarda il tema del riordino. Avete tutti

ragione quando affermate che sono disponibili duecento milioni di euro per un riordino che non è previsto. Tuttavia, sapete bene che, durante il mese di agosto, si è svolto un confronto tra Governo e sindacati di Polizia — con l'attenzione di tutte le rappresentanze militari — per tentare di affrontare il tema degli ispettori di Polizia. In qualche modo, questi ultimi si sono sentiti mortificati dalla decisione, contenuta nella legge n. 186, di dare più soldi ai marescialli e ai volontari delle Forze armate.

L'onorevole Molinari ha ragione. Forse sarebbe stato opportuno introdurre nel decreto-legge, convertito nella legge n. 186, la perequazione dei dirigenti (prevista nel provvedimento in esame) e il riallineamento degli ispettori dei diversi Corpi (Polizia di Stato, Corpo forestale dello Stato, Corpo di Polizia penitenziaria, Arma dei carabinieri e Corpo della Guardia di finanza). Lo abbiamo fatto. Dai documenti e, in particolare, dai testi di alcune proposte emendative presentate sia dal Parlamento sia dal Governo, si deduce un'attenzione agli ispettori e alla perequazione della dirigenza. Tuttavia, così come non è stato accolto nelle Commissioni riunite l'emendamento relativo all'avvio del riordino delle carriere, allo stesso modo quella sede fu ritenuta impropria per accogliere le norme contenute invece nel provvedimento in esame.

Nel frattempo, si è attuato un parallelismo che forse è necessario nel comparto della sicurezza e delle Forze Armate. Infatti, mentre negli altri comparti dei dipendenti pubblici si può procedere con la parte economica prescindendo da quella giuridica, per il comparto della sicurezza vi è sempre l'ostacolo iniziale dell'insoddisfazione per la parte ordinamentale o istituzionale.

Per quanto riguarda la chiusura del contratto, a nome del Governo esprimo soddisfazione perché il 13 ottobre è stato firmato il secondo biennio economico del comparto della sicurezza con un incremento del 4,6 per cento che va incontro alle diverse esigenze. Tale contratto è stato firmato dal 90 se non 95 per cento delle

categorie interessate. Dunque, si è chiuso il capitolo del biennio 2004-2005. È importante avere messo una pietra su un contratto che poteva incontrare gli stessi pericoli che stanno incontrando i contratti degli altri dipendenti pubblici.

Per quanto riguarda il riordino, vi è la necessità di introdurre, entro la fine dell'anno, strumenti normativi per l'utilizzo dei fondi previsti nella legge finanziaria per il 2004 per l'avvio del processo di riordino. Ricordo che l'intesa che il Governo stabilì tra l'8 e il 10 agosto scorso al Viminale aveva lo scopo, non soltanto di presentare il decreto-legge, di cui attualmente stiamo esaminando la conversione in legge (spero venga approvata nei termini previsti), ma anche di avviare un procedimento legislativo al fine di « coprire » per quest'anno le somme relative al riordino. Non si può fare qui, perché se dalla Presidenza, nella sua autonomia, viene ribadito lo stesso giudizio negativo, di inammissibilità delle vostre proposte emendative (che mi vedono d'accordo solo nella parte relativa alla copertura delle somme previste dalla legge finanziaria per il 2005; tre emendamenti, più o meno uguali, riproducono gli orientamenti emersi durante i tavoli tecnici svolti a Palazzo Vidoni e al Viminale), e se tale giudizio negativo sarà riconfermato anche dall'Assemblea, il Governo avrà l'obbligo (ringrazieremo le forze politiche che vorranno darci una mano) di « coprire » immediatamente queste somme; è la premessa per avere per il futuro maggiori risorse per il riordino delle carriere.

Il quadro generale del paese — come risulta dalla legge finanziaria — lo conosciamo tutti quanti. Chissà che non si possa avere una convergenza — come mi sembra si stia verificando questa sera su questo decreto-legge — fra tutte le forze politiche, con delle risorse dignitosamente elargite per il riordino delle carriere; chissà che non possa avvenire questo miracolo, per questo comparto della sicurezza (pur mantenendo tutte le distinzioni), di una convergenza nel Parlamento! Infatti, i problemi del comparto della sicurezza e delle Forze di polizia, lo sa-

pete, sono seri e vanno affrontati con le risorse adeguate. Non è un appello, ma un ringraziamento per quello che avete già fatto nell'approvare questo provvedimento e per gli impulsi che avete fornito, di cui il Governo terrà conto (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge costituzionale: Rocchi ed altri; Lion ed altri; Schmidt ed altri; Colucci ed altri; Milanese ed altri; Calzolaio ed altri; d'iniziativa dei senatori Specchia ed altri (Approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato); Cima ed altri; Mascia ed altri: Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di ambiente e di ecosistemi (705-2949-3591-3666-3809-4181-4307-4423-4429) (ore 17,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Rocchi ed altri; Lion ed altri; Schmidt ed altri; Colucci ed altri; Milanese ed altri; Calzolaio ed altri; d'iniziativa dei senatori Specchia ed altri, già approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione dal Senato; Cima ed altri; Mascia ed altri: Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di ambiente e di ecosistemi.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 705 ed abbinate)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi per la discussione sulle linee generali è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento, senza

limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

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

Il relatore, onorevole Schmidt, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIULIO SCHMIDT, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, Governo, comincia oggi la discussione per la riforma di un principio fondamentale della nostra Costituzione. Si tratta di inserire nell'articolo 9 la tutela dell'ambiente, la protezione delle biodiversità e il rispetto degli animali. È la prima volta nella storia della nostra Repubblica che viene toccato uno dei principi fondamentali.

Sono consapevole che alcuni colleghi autorevoli hanno espresso la loro perplessità, in quanto ci apprestiamo a rivedere il cuore della nostra Costituzione e ci si chiede fundamentalmente se questa riforma sia legittima. A questa domanda rispondo che tale riforma, non solo è legittima, ma è necessaria.

Permettetemi di riportare alla memoria un principio che ha fatto grande la storia delle democrazie europee. Ogni popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e modificare la sua Costituzione (articolo 28 della Costituzione francese del 24 giugno 1793, ripreso successivamente nella dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino). Oggi, non possiamo più far finta di non vedere che la società in cui vivono i nostri figli manifesta problematiche ed aspirazioni diverse dall'Italia del dopoguerra; esigenze che nascono da una società globale proiettata oltre i confini della nostra Repubblica e dalla consapevolezza di essere temporaneamente cittadini di nazioni diverse e di un unico mondo.

È indubbio che i principi fondamentali tracciano la mappa dei diritti di ogni cittadino, ma è altrettanto vero che è ormai pacifica l'interpretazione dell'articolo 2 della Costituzione come norma aperta; aperta all'evoluzione e ai cambiamenti che si verificano nella storia degli uomini nel nostro paese. Oggi più che mai

garantire i diritti inviolabili dell'uomo significa aver riguardo a quei diritti essenziali che determinano la personalità umana in tutte le sue componenti.

La Costituzione quindi non deve più assumere un ruolo statico, di conservazione, di garanzia, ma essere dinamica e propulsiva. L'enumerazione in Costituzione di alcuni diritti non può essere interpretata nel senso di escluderne altri, con il rischio di vincolare le future generazioni ad esigenze diverse dalle proprie, ed è proprio in funzione delle future generazioni che pare evidente che il mondo così com'è, com'è diventato e come si sta evolvendo, rischia di essere la negazione di quella qualità di vita a cui i futuri cittadini di questo mondo hanno diritto.

Se oggi, con coraggio, il legislatore non si appresta ad assecondare tale evoluzione, saremo responsabili nei confronti dei milioni di cittadini ancora non nati; consegneremo loro, infatti, un mondo sempre più impoverito, con una perdita preoccupante di patrimoni genetici essenziali alla continuità della vita.

La comunità scientifica lancia allarmi precisi; non bastano più le leggi ordinarie: è necessaria una rivoluzione culturale che abbia, tra le sue priorità, la salvaguardia del pianeta terra. Proprio questa è stata la strada che la I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha ritenuto di dovere seguire: non modificare gli attuali due commi dell'articolo 9 della Carta ma aggiungerne un terzo, completando l'articolato con l'arricchimento di nuovi valori.

Una scelta che ha significato distinguersi dalla posizione dei colleghi senatori, che hanno ritenuto, non senza polemiche e perplessità, di inserire, nell'attuale articolato costituzionale, il riferimento all'ambiente naturale. Se è vero che è necessario pervenire all'approvazione della riforma, non è detto che qualsiasi provvedimento possa andare bene.

Numerosi costituzionalisti, auditi dalla Commissione, hanno evidenziato la limitatezza del concetto di ambiente naturale, ricordando come già la Dichiarazione di

Stoccolma del 1972 metteva in evidenza due aspetti dell'ambiente, essendo l'uomo, al tempo stesso, creatura ed artefice dello scenario in cui vive; hanno quindi evidenziato come fosse fondamentale preservare tanto l'ambiente naturale quanto quello antropizzato. Riferirsi all'ambiente naturale significa tutelarne solo una parte, significa perdere di vista quell'unicità dell'ambiente così ben definita non solo dal diritto internazionale e comunitario ma da numerose sentenze della nostra Corte costituzionale.

Non è stato facile trasformare queste esigenze in un testo semplice, sintetico e, nello stesso tempo, pregnante ovvero conforme al linguaggio costituzionale. Dopo diverse ipotesi di formulazione, la Commissione è riuscita a trovare un accordo, a larghissima maggioranza, sul testo oggi all'esame di questa Assemblea.

Non credo di peccare di presunzione affermando che quanto oggi proposto all'attenzione di questo ramo del Parlamento costituisce la migliore formulazione che si potesse trovare; un duro lavoro di raffinamento, che non ha avuto riguardo meramente al linguaggio ma, principalmente, al merito della tutela.

L'espressione « ambiente », figurando accanto a termini quali « ecosistemi », « biodiversità » e « rispetto degli animali », risponde ad una logica ben precisa: senza entrare nel dettaglio — il che è improponibile a livello di principi costituzionali —, esso racchiude il percorso di consapevolezza e di battaglie che da, trent'anni, qualificano la tutela ambientale.

Si può sintetizzare l'intero corpo del terzo comma aggiunto all'articolo 9 dal testo in esame come l'impegno a prefiggersi quale obiettivo la ricerca di un ambiente ecologicamente equilibrato. L'uso ecologico della natura dipende, infatti, dalla capacità di rigenerazione delle risorse naturali e dalla quantità di risorse disponibili, che sappiamo essere limitate.

Illuminante è il caso dell'anidride carbonica immessa nell'atmosfera. Non si tratta di una sostanza inquinante ma la quantità prodotta dalle varie fonti — principalmente: combustione, allevamenti, di-

scariche — è così ampia che il pianeta non è in grado di riassorbirla; ne consegue un brusco innalzamento delle temperature noto come « effetto serra ».

Ancora, il problema dell'acqua potabile non è tanto quello della sua fruibilità o il fatto che in essa siano disciolti inquinanti; rileva, piuttosto, la concentrazione di queste sostanze, che non permettono all'acqua di autodepurarsi.

Così, mentre l'ambiente (come ben si capisce dal suo significato etimologico) riguarda non esclusivamente la natura, ma anche gli aspetti ed i fenomeni di origine antropica che potremmo definire la materializzazione della nostra cultura, con il termine « ecosistema » si conferisce a tale insieme un elemento dinamico, in quanto l'approccio ecosistemico ha per oggetto non solo la relazione tra gli organismi viventi, ma anche tra questi ed i fattori abiotici, che non vengono più assunti come stabili.

In tal senso, ogni variabile può incidere sull'equilibrio di un ecosistema, nel senso che « se A modifica B, anche B modifica A ». Si tratta del fenomeno definito dalla scienza ambientale come « principio di retroazione », il quale mette in evidenza l'interconnessione di ogni componente organica con il tutto. In tale contesto, le biodiversità rappresentano la ricchezza e la diversificazione di ogni ecosistema; la biodiversità rappresenta, in altri termini, il numero di specie e la variabilità genetica, all'interno della specie, in un determinato territorio.

Per quanto riguarda l'Italia, i suoi ambienti collinari e le sue pianure, vorrei rilevare che si registra un netto impoverimento, a causa dell'azione livellante dell'uomo. La campagna, infatti, che grazie alle siepi, ai fossi ed alle alberature conservava una certa presenza di specie selvatiche, oggi si va drasticamente semplificando, in seguito a pratiche agricole intensive e ultraspecifiche. Se le Alpi e gli Appennini conservano ancora una certa biodiversità, le pianure, invece, sono una vera e propria « tomba delle specie ». Vorrei segnalare, al riguardo, che l'88 per cento delle specie vegetali presenti in Italia

è a grave rischio di estinzione, così come il 68 per cento degli animali vertebrati; il settore più colpito è quello dei pesci d'acqua dolce, dove addirittura l'88 per cento delle specie è considerato minacciato.

Nella proposta di riforma al nostro esame appaiono terminologie nuove, nate dalla scienza ecologica degli ultimi decenni e riprese a livello internazionale: ecosistemi e biodiversità. È fondamentale, infatti, il rapporto tra ambiente ed ecosistemi, in quanto l'insieme dei due termini esprime un maggior valore dinamico alle interazioni tra gli elementi organici ed inorganici.

Al riguardo, vorrei osservare che non è stata affidata casualmente allo Stato, in base all'articolo 117 del riformato Titolo V della Costituzione, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Vorrei ricordare che l'assenza in Costituzione, fino al 2001, di uno specifico riferimento all'ambiente è stata supplita da diverse pronunce della Corte costituzionale, la quale, partendo dal concetto di « paesaggio », si è spinta verso una definizione unitaria di ambiente. Il principio di unitarietà del bene ambientale e la sua rilevanza come valore primario, infatti, sono stati più volte sottolineati dalla Corte, tanto da caratterizzarlo come un diritto costituzionale « vivente ».

Del resto, la sensibilità verso le problematiche ambientali si manifesta nel contesto del diritto sia europeo, sia internazionale. Vorrei ricordare, al riguardo, che nella versione originaria del Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità europea, l'ambiente non era stato ricompreso nell'ambito dell'articolo 2, il quale enunciava gli obiettivi della nuova Europa; tuttavia, vista la crescente rilevanza delle questioni ambientali, tale carenza normativa non è stata considerata un ostacolo insormontabile alla possibilità di legiferare in materia. Nel 1987, con il varo dell'Atto unico europeo, è stato introdotto nel Trattato di Roma il nuovo Titolo VII, concernente, per l'appunto, la tutela dell'ambiente; successivamente, nel 1992, con l'approvazione del Trattato di Maastricht, tra i compiti dell'Unione europea è stato

previsto anche quello di promuovere una crescita economica sostenibile e rispettosa dell'ambiente.

Nel 1999, infine, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, è stato precisato che « (...) i paesi membri s'impegnano a garantire un elevato livello di protezione ambientale (...) ». Nel 2001, la dichiarazione n. 9, allegata al Trattato di Nizza, ha impegnato l'Unione europea a promuovere la protezione dell'ambiente nel suo territorio, avvalendosi di tutte le possibilità offerte dal Trattato, compresi incentivi e strumenti orientati al mercato e volti a promuovere lo sviluppo sostenibile. Nel Trattato per la Costituzione europea, che sarà firmato proprio questa settimana a Roma da tutti i Capi di Stato dei paesi membri, l'ambiente occupa un capitolo rilevante. Gli impegni comunitari si sono mossi in un contesto internazionale di trattati e di vertici che hanno coinvolto tutti i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo.

Dalla Conferenza di Stoccolma del 1972, a quella di Rio del 1992, fino al vertice di Johannesburg del 2002, la consapevolezza della fragilità ambientale del pianeta e l'analisi dei rischi reali ai quali sono esposte le singole comunità hanno comportato, in quasi tutti gli Stati, significative modificazioni degli assetti costituzionali. Le Costituzioni più recenti hanno recepito, fin dalla loro origine, la protezione dell'ambiente. Mi riferisco a quella greca del 1975, a quella spagnola del 1978, e alle recenti Costituzioni delle Repubbliche dell'ex Unione sovietica, nate dopo il crollo del comunismo. Vi sono Costituzioni revisionate in tempi recenti, con l'inserimento di norme di principio a tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile: ciò è avvenuto in Belgio, in Finlandia, nei Paesi Bassi, in Portogallo, in Svizzera e, soprattutto, in Germania.

Mentre ci accingiamo a realizzare questa riforma costituzionale, in Francia è in corso un profondo arricchimento della Costituzione in tema di diritto ambientale. Il Presidente Chirac ha presentato un'ar-