

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

I^a COMMISSIONE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,
ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione)

26° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 MAGGIO 1974

Presidenza del Presidente TESAURO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione e rinvio:

« Disposizioni relative ai funzionari di pubblica sicurezza direttivi e dirigenti » (1639):

PRESIDENTE	Pag. 267, 268, 272
BRANCA	271
BUCCINI	270
MAFFIOLETTI	268
MURMURA, <i>relatore alla Commissione</i>	267, 272
RUSSO, <i>sottosegretario di Stato per l'interno</i>	272
TREU	271

La seduta ha inizio alle ore 10,40.

TREU, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione e rinvio del disegno di legge:

« Disposizioni relative ai funzionari di pubblica sicurezza direttivi e dirigenti » (1639)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disposizioni relative ai funzionari di pubblica sicurezza direttivi e dirigenti ».

Comunico che sul disegno di legge in discussione la 5^a Commissione ha espresso parere favorevole.

Prego il senatore Murmura di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario di Stato, onorevoli colleghi, l'ampia e motivata relazione che accompagna

il disegno di legge non lascia, in realtà, molto spazio ad ulteriori illustrazioni e chiarimenti. Mi limiterò, pertanto, a rilevare come il provvedimento sottoposto oggi al nostro esame tragga origine dalla preoccupante situazione dell'ordine pubblico e della criminalità nel nostro Paese e dalla conseguente esigenza di provvedere ad una migliore strutturazione delle forze di pubblica sicurezza senza peraltro pervenire ad alcun ampliamento di organici, ma limitando soltanto alcune delle conseguenze perniciose che disposizioni di legge in precedenza adottate avrebbero potuto o potrebbero causare.

A questa finalità mira l'articolo 1 mediante l'estensione ai funzionari di pubblica sicurezza delle norme previste per i magistrati ed i dipendenti del Ministero di grazia e giustizia dall'articolo 28 della legge 11 agosto 1973, n. 533, con il quale si è inteso rendere disponibili, nei ruoli della carriera direttiva, i posti lasciati liberi a seguito dell'esodo recentemente verificatosi in base alla legge 24 maggio 1970, n. 336, e al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Si tratta evidentemente di una norma estremamente opportuna diretta ad evitare, anche in questo settore, il verificarsi di quei danni da tutti lamentati nei confronti di altre categorie in conseguenza di un esodo troppo affrettato. E che la situazione nel settore sia preoccupante è del resto dimostrato anche dalla percentuale di funzionari di pubblica sicurezza, il cui numero è rimasto immutato rispetto a quello di molti anni orsono, quando non solo la popolazione della Nazione era inferiore ma la stessa situazione dell'ordine pubblico era ben diversa da quella attuale.

Ancora più gravi sono peraltro le carenze per quanto riguarda il numero dei funzionari di pubblica sicurezza in possesso della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. Con l'articolo 2 — al quale sarà necessario in sede di esame dei singoli articoli apportare una piccola correzione di carattere formale, che peraltro non incide assolutamente sulla sostanza — si intende pertanto rivedere ed adeguare la relativa nor-

mativa (regio decreto 31 agosto 1907, n. 690) alle esigenze della realtà attuale, attribuendo la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria ai funzionari di pubblica sicurezza con esclusione dei dirigenti generali, dei dirigenti superiori e dei primi dirigenti aventi le funzioni di vice questore vicario.

L'articolo 3 dispone inoltre che alla qualifica di dirigente superiore della pubblica sicurezza possano accedere i primi dirigenti con tre anni nella qualifica, unicamente mediante concorso per titoli di servizio, mentre l'ultimo articolo, l'articolo 4, prevede la copertura dell'onere derivante dall'applicazione delle precedenti disposizioni.

Concludo quindi la mia esposizione dichiarandomi favorevole all'approvazione del disegno di legge, salvo appunto alcune modifiche di carattere formale che saranno meglio specificate — ripeto — in sede di esame dei singoli articoli; disegno di legge che, per la sua semplicità connessa peraltro ad una notevole importanza in considerazione dell'attuale situazione del Paese, non può non ottenere, a mio avviso, anche da parte della Commissione chiamata a decidere su di esso il più incondizionato parere favorevole.

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

M A F F I O L E T T I . Il Gruppo comunista è lieto che l'occasione della discussione del presente provvedimento dia modo di affrontare il problema della polizia e dell'ordine pubblico. Al riguardo desidero rilevare l'importanza del fatto che il ministro Taviani in altra occasione abbia accolto, in rappresentanza del Governo, un ordine del giorno da noi presentato, che incontrò peraltro il favore di larga parte della Commissione, in ordine a tale problema, impegnandosi a tenere conto del suo contenuto, che è di grande interesse data la situazione, allarmante sotto molti aspetti esistente nel Paese.

Il disegno di legge oggi al nostro esame, pur avendo indubbiamente una sua validità, si presenta tuttavia come un provvedimento tampone, che si preoccupa soltanto di fre-

nare le conseguenze negative di un esodo indiscriminato, che ha colpito molti settori operativi, attraverso l'estensione ai funzionari di pubblica sicurezza delle disposizioni di cui all'articolo 28 della legge 11 agosto 1973, n. 533, senza peraltro toccare il problema più generale e sostanziale, che è quello di garantire efficienza alla funzione della polizia giudiziaria.

Vi è poi da rilevare che l'articolo 28 della legge n. 533 già citata, concernente la disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatoria, fa riferimento non solo alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, sulla dirigenza, ma anche a quelle della legge 24 maggio 1970, n. 336, relative ai benefici combattentistici. Si verrebbero quindi ad escludere i funzionari di pubblica sicurezza, in analogia a quanto disposto per i magistrati e per il personale dipendente dal Ministero di grazia e giustizia, dalla possibilità di usufruire sia delle norme sull'esodo sia delle norme relative ai benefici combattentistici: e non so, allo stato, quali problemi una simile esclusione potrebbe aprire sia sul piano dei diritti acquisiti, per così dire, sia sul piano costituzionale.

Ritengo comunque che l'angolo visuale dal quale andrebbe vista la questione sia quello di una maggiore funzionalità — ripeto — della polizia giudiziaria, la quale nel momento attuale è, sotto questo profilo, senz'altro inadeguata e carente. Si è ritenuto di far fronte alle attuali esigenze della pubblica sicurezza richiamando una norma già in vigore per i magistrati (articolo 28 della legge 11 agosto 1973, n. 533); voglio però osservare che il tipo di garanzia offerta dalle disposizioni dell'articolo 28 della più volte citata legge n. 533 è relativo al periodo nel quale i magistrati stessi sono adibiti alla funzione relativa al disbrigo delle procedure inerenti alle questioni del lavoro. Il problema per quanto riguarda i funzionari di pubblica sicurezza concerne invece la loro destinazione ad incarichi di polizia giudiziaria. Si apre cioè la questione della effettiva destinazione dei funzionari di pubblica sicu-

rezza a funzioni di polizia giudiziaria, esonerandoli da incarichi amministrativi e da tutte quelle attività che potrebbero essere utilmente espletate dal personale civile dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Il problema insomma non è tanto quello di congelare questi funzionari impedendo loro di usufruire dei benefici combattentistici e delle disposizioni dell'esodo, quanto quello di prevedere una loro inamovibilità relativamente alle funzioni che esercitano, garantendo tali funzioni mediante l'esonero degli stessi da altri incarichi di carattere amministrativo. Si tratterebbe in altri termini di ristrutturare la polizia giudiziaria procedendo alla istituzione di un Corpo di polizia giudiziaria alle dirette dipendenze del magistrato onde far cessare i dualismi, le concorrenze, i disguidi e le sfasature che attualmente si verificano nella repressione del crimine per il fatto che le funzioni in questione sono svolte contemporaneamente — e spesso in modo sordinato o addirittura contraddittorio — dalla polizia, dai carabinieri e dalla guardia di finanza. Ed il recente arresto del bandito Liggio ha richiamato alla nostra mente un caso clamoroso di conflittualità tra polizia e carabinieri: molti sono però i casi analoghi che si potrebbero citare!

Bisogna fare in modo, in definitiva, che, con un concorso proporzionale dei tre Corpi, si pervenga alla istituzione di un Corpo di polizia giudiziaria alle dirette dipendenze del magistrato, che abbia una sua garanzia di funzionalità e di inamovibilità relativamente alle funzioni che svolge di Corpo addetto alla repressione del crimine, sottraendolo a tutta quella congerie di attività che l'amministrazione di pubblica sicurezza espleta per conto di altre amministrazioni dello Stato e da tutti gli incarichi di carattere amministrativo che potrebbero senza difficoltà far carico al personale civile del Ministero degli interni. Solo una visione organica di questo genere potrebbe, a mio parere, garantire una polizia giudiziaria al servizio dell'attività di repressione del crimine, sottratta alle innumerevoli influenze, agli innumerevoli disguidi ed alle possibilità con-

correnziali che sempre si verificano quando esistono tre distinti Corpi che operano nello stesso settore senza un effettivo potere gerarchico da parte del magistrato. È necessario infatti tenere presente che oggi la costituzione dei nuclei investigativi non sottrae il potere gerarchico in capo alle amministrazioni di provenienza dei funzionari di cui ci stiamo occupando, per cui il magistrato ha soltanto un potere formale ma non effettivo rispetto ai Corpi militari da cui i funzionari stessi provengono e nei quali rimangono inquadrati.

Anche per queste ragioni di fondo il provvedimento, per la verità assai limitato, pur cercando di tamponare una situazione indubbiamente al momento difficile, suscita in noi notevoli perplessità, e necessita, a nostro parere, di un rinvio che consenta, attraverso un suo conveniente approfondimento, la possibilità di predisporre eventuali emendamenti che prevedano norme di maggior respiro dirette ad allargarne nel senso da me prospettato la struttura in modo da far fronte alle attuali esigenze.

Il nostro Gruppo propone pertanto di rinviare il seguito della discussione ad una prossima seduta con l'intenzione però di affrontare in quella occasione in modo conclusivo e globale il problema pervenendo senz'altro ad una sua definizione.

B U C C I N I . Il disegno di legge oggetto del nostro esame, anche se limitato, ha certo una sua importanza e si colloca — come peraltro è stato già rilevato — in un momento particolarmente difficile per il nostro Paese non soltanto per quanto riguarda la conflittualità esistente tra i Corpi operanti nel settore ma anche per quanto riguarda alcune drammatiche manifestazioni di impotenza degli stessi.

Certo, una ristrutturazione dei Corpi di polizia in maniera da renderli più funzionali con una attività preventiva di carattere molto capillare dovrebbe essere uno degli impegni che il Governo dovrebbe assumere, tenendo anche conto della necessità di coprire i posti lasciati liberi a seguito dell'esodo recentemente verificatosi, avvalendosi

delle disposizioni di cui all'articolo 28 della legge 11 agosto 1973, n. 533 che sostituisce al concorso tradizionale il colloquio.

L'articolo 2 può destare qualche perplessità. Vorrei richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi sul fatto che, a mio modesto avviso, dovremmo responsabilizzare anche il Corpo della pubblica sicurezza, perchè mi risulta che i funzionari hanno la rappresentanza nel consiglio di amministrazione e nelle commissioni di selezione; di conseguenza questa partecipazione — così come avviene anche in altre amministrazioni — significa soprattutto responsabilizzare, come ho detto, il Corpo della pubblica sicurezza.

Un'altra perplessità mi sorge sull'articolo 3 perchè muta completamente una normativa che è pacifica per tutte le altre amministrazioni: per queste infatti l'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 stabilisce che il 50 per cento dei posti è assegnato per anzianità senza demerito, mentre l'altro 50 per cento è assegnato per titoli. Con l'articolo 3, invece, si innova nel senso che si vuole escludere nell'assegnazione dei posti la percentuale del 50 per cento per anzianità senza demerito, il che, a mio avviso, equivale ad attribuire all'Amministrazione un potere quanto mai discrezionale perchè il generalizzato concorso per titoli di servizio, tra l'altro nemmeno predeterminati, potrebbe implicare una grave soggezione dei promovibili a poteri selettivi ampiamente discrezionali, anche in relazione alle svariate forme di impiego dei funzionari; si procederebbe, in effetti ad una duplice selezione generalizzata: una prima volta per accedere alla qualifica di primo dirigente, una seconda volta nell'attribuzione delle qualifiche in questione. Ora, a me pare che non vi siano ragioni sufficienti per derogare alla disposizione dell'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, in vigore per tutte le altre Amministrazioni così come avviene con il testo dell'articolo 3 del disegno di legge in discussione. Per quanto ci riguarda, perciò, noi chiediamo espressamente la soppressione dell'articolo 3 del provvedimento perchè il decreto del Pre-

1^a COMMISSIONE

26° RESOCONTO STEN. (21 maggio 1974)

sidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 mi sembra talmente chiaro e talmente rispondente ad un senso di giustizia da non dovere essere in alcun modo modificato.

Concludendo, anche se la Commissione intende aderire alla proposta del senatore Maffioletti, io ritengo che abbiamo tutto l'interesse, sia pure dopo una maggiore meditazione, di giungere ad una rapida conclusione nell'esame del provvedimento.

T R E U . Onorevoli colleghi, è stata più volte sottolineata la necessità di un maggiore approfondimento del disegno di legge, ma non credo che pochi giorni servano a qualcosa per un provvedimento di questo genere, nè credo che una maggiore riflessione possa farci dimenticare la ragione sostanziale del provvedimento stesso.

Per quanto mi concerne, quindi, senza affrontare un'ampia valutazione del disegno di legge, mi limiterò a fare alcune modeste osservazioni.

Il collega Maffioletti ha citato spesso sia il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, sia la legge 24 maggio 1970 n. 336. Ora, entrambi i provvedimenti hanno determinato una situazione di grave difficoltà in alcuni settori della pubblica Amministrazione, ed il collega Murmura ha ricordato questi motivi remoti che hanno determinato la sfasatura dell'Amministrazione. Suscita in me qualche perplessità considerare la legge 24 maggio 1970, n. 336 come causa di questa sfasatura; l'articolo 3 infatti stabilisce: « I posti lasciati liberi dal personale collocato a riposo in applicazione del presente articolo, esclusi quelli lasciati liberi dal personale direttivo e docente della scuola di ogni ordine e grado e dagli impiegati dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione o dal Ministero del turismo e spettacolo, dalle aziende autonome dello Stato, sono portati in diminuzione nella qualifica iniziale del rispettivo ruolo di appartenenza.

Nella sostanza mi pare di poter dire che le ragioni fondamentali sussistono per l'approvazione di questo disegno di legge, salvo questo piccolo neo che però non è il caso di indicare come ragione determinante del provvedimento.

B R A N C A . Devo dire che, dopo questo periodo di sospensione dell'attività parlamentare, mi sono trovato dinanzi ad un disegno di legge senza averlo potuto esaminare a fondo. Sarei perciò del parere di rinviare la discussione di almeno una settimana, anche se alcune cose ci sono state chiarite dagli interventi sin qui avutisi.

Alcune cose che volevo dire dopo un esame superficiale del disegno di legge sono state già dette in parte dal senatore Maffioletti e in parte dal senatore Buccini, per cui, se si dovesse discutere oggi questo disegno di legge in sede deliberante, lo si dovrebbe modificare profondamente.

Per quanto concerne l'articolo 1, è giusto che i funzionari di pubblica sicurezza siano assimilati ai magistrati; si tratta di riempire i vuoti che ci sono, non discuto; però non capisco perchè ai funzionari di pubblica sicurezza si debba vietare l'esodo volontario consentito dall'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 738, mentre è consentito a tutti gli altri dipendenti dello Stato. Mi sembra strano tale trattamento peggiore, sia pure per esigenze dettate da motivi di ordine pubblico, dei funzionari di polizia rispetto ai funzionari di altri Dicasteri.

A questo primo dubbio se ne aggiunge anche un altro circa la discutibile efficacia di questo disegno di legge rispetto al fine che si vuole raggiungere perchè a me sembra, e l'ha già detto anche il collega Maffioletti, che lo scopo che si intende perseguire non viene in alcun modo raggiunto, in quanto il provvedimento si riferisce piuttosto ai vertici che non alla base ed alle situazioni intermedie cui si dovrebbe mettere mano per risolvere il problema della necessità di difendere seriamente l'ordine pubblico; in sostanza questo è un disegno di legge che si riferisce soltanto agli alti gradi della Pubblica sicurezza. Ora, non credo che modificando l'organico che interessa gli alti gradi si possano risolvere non dico tutti ma neanche la minima percentuale dei problemi della pubblica sicurezza.

L'articolo 2 risente dello stesso difetto perchè, o ho capito male o con questo provvedimento coloro che ci guadagnano sono quei

1^a COMMISSIONE

26° RESOCONTO STEN. (21 maggio 1974)

pochissimi primi dirigenti che non svolgono funzioni di vice questore, ed io non credo che recuperando nella categoria di ufficiali di polizia giudiziaria queste persone si risolvesse alcun problema.

L'articolo 3, infine, è incostituzionale: per quale motivo infatti, il 50 per cento di funzionari di pubblica sicurezza non devono essere promossi per anzianità senza demerito, come avviene nelle altre Amministrazioni? L'articolo 3, così come è formulato, consente di controllare il comportamento di questi funzionari i quali verranno promossi se faranno ciò che, pur essendo magari contro la loro coscienza, vogliono i superiori. Per questo ed altri motivi mi permetto di chiedere almeno una settimana di tempo per un maggiore approfondimento. Una settimana certamente non è molto e non credo che in questa settimana possano accadere cose così gravi che invece potrebbero essere evitate dal disegno di legge una volta approvato.

M U R M U R A , *relatore alla Commissione*. Onorevole Presidente, se il rappresentante del Governo concorda sull'opportunità di un rinvio di otto giorni, io non ho motivo per oppormi, anche se ritengo che alcune delle eccezioni qui avanzate potrebbero trovare in questa stessa sede la loro soluzione, in ogni caso non sono otto giorni in più o in meno che possono risolvere o aggravare la situazione. Volevo soltanto ricordare l'importanza dell'articolo 3, perchè l'attesa del provvedimento non consiste soltanto in una modifica dei criteri di promozione, quanto nella riduzione del tempo di permanenza nella qualifica perchè il periodo viene portato a 3 anni. Poi, forse, lo si potrebbe ul-

teriormente ridurre a 2 anni e mezzo adeguandosi a quanto è stato con legge stabilito per i funzionari della Pubblica Istruzione. Anche per tale motivo forse è utile un rinvio di 8 giorni, per valutare appieno il problema.

Circa il discorso di carattere più generale (compiti e funzioni della polizia giudiziaria, eventuale unificazione dei Corpi di polizia eccetera) mi pare che investa argomenti più complessi e vasti che possono trovare una soluzione in sede di riforma dei codici. Stante il sistema attuale probabilmente è meglio che sussista questa tripartizione della Pubblica sicurezza.

Comunque, dato che è stato proposto un rinvio, il mio parere è che si possa rinviare di 8 giorni per vedere di risolvere alcune delle perplessità che sono state avanzate.

R U S S O , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Non posso fare a meno di accogliere questa richiesta di rinvio che è stata fatta molto responsabilmente.

Per quanto riguarda il merito, è inutile che mi pronunci in questa fase della discussione; nella prossima occasione invece mi permetterò di fare qualche valutazione.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. FRANCO BATTOCCHIO