



# COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

Consiglio Centrale di Rappresentanza

Viale XXI Aprile, 51 – 00162 Roma – Tel. 06/44222631 – Fax 06/44222633

**AUDIZIONE PRESSO LE COMMISSIONI RIUNITE I E IV DELLA CAMERA**

**ROMA, 4 LUGLIO 2016**

## **ATTO GOVERNO N. 306 - SCHEMA DECRETO LEGISLATIVO RIASSETTO FORZE DI POLIZIA ED ASSORBIMENTO CORPO FORESTALE DELLO STATO**

### **1. Premessa - necessità di un cambiamento**

Lo schema di decreto delegato in esame rappresenta la prima attuazione della delega contenuta all'art. 8 della legge n. 124 del 2015 c.d., delega Madia in materia di sicurezza.

Un intervento che, nelle sue intenzioni, dovrebbe rendere l'apparato di sicurezza più efficiente ed adeguato al contesto sociale ed economico nazionale ed internazionale.

**La necessità di un cambiamento deriva appunto dal fatto che il contesto sociale ed economico nazionale e soprattutto internazionale** in cui il personale delle Forze di Polizia in generale e della Guardia di Finanza in particolare si trovano ad operare è profondamente cambiato rispetto a quello in essere all'epoca degli ultimi grandi interventi legislativi in materia di sicurezza, legge n. 121 del 1981, legge delega n. 216 del 1992 e decretazione delegata del 1995 e, da ultimo, legge delega n. 78 del 2000 e i decreti delegati da essa discendenti.

Per contro, il dibattito sulla sicurezza in Italia, da alcuni anni a questa parte, si è sviluppato prevalentemente nell'ambito del processo di *spending review*. In tale contesto, si è assistito al prevalere di logiche di tipo tecnico contabile, orientate esclusivamente alla compressione dei costi, inidonee a valutare strategicamente la capacità degli apparati di fronteggiare le gravi minacce già presenti all'orizzonte.

Al riguardo, questo Consiglio, nel corso delle audizioni presso le Commissioni Parlamentari e in propri documenti aveva denunciato l'insufficienza della sola prospettiva economica a valutare la corretta strutturazione degli apparati di sicurezza e il grave errore di ricercare benchmark di riferimento in ambito europeo, ponendo a confronto, ad esempio, indicatori quali il numero di addetti per numero di abitanti, senza una valutazione del livello di rischio o di minaccia da fronteggiare.

È oggi evidente che taluni sistemi, a suo tempo indicati come economicamente virtuosi, al crescere del livello di rischio hanno mostrato tutti i loro limiti nell'affrontare le situazioni.

Per questi motivi, la **Rappresentanza della Guardia di Finanza** da anni chiede che si **adotti una visione organica di sviluppo del comparto sicurezza, giungendo ad un reale coordinamento tra le Forze di Polizia e a un loro corretto dimensionamento, evitando il ricorso costante e strutturale alle Forze Armate per i servizi di ordine e sicurezza pubblica.**

## **2. Il contesto in cui si muove il decreto**

Il provvedimento in esame contiene indubbiamente **una serie di disposizioni condivisibili**, quali l'introduzione del numero unico di emergenza 112, la razionalizzazione dei servizi strumentali e dei presidi sul territorio.

Nel merito consideriamo in modo decisamente positivo l'indicazione di affidare alla Guardia di Finanza la responsabilità delle attività di polizia sul mare, in linea con quanto da noi esposto in sede di audizione presso la Commissione Difesa Senato in ordine all'A.S. 1157 (all.1).

Analogamente, riteniamo che le funzioni CITES nell'ambito degli spazi doganali debbano essere affidate al Corpo, che già opera il controllo di tutte le esportazioni ed importazioni.

Peraltro, si ritiene che il passaggio del limitato numero di colleghi del Corpo Forestale non determini problemi organizzativi.

**Il cuore del provvedimento è però rappresentato dalla soppressione del Corpo Forestale dello Stato e dall'assorbimento dello stesso nell'Arma dei Carabinieri.** Una soluzione che, a nostro avviso, è il frutto della combinazione di vari fattori:

- analisi elaborate nell'ambito dei vari progetti di "*spending review*"<sup>1</sup>, attraverso l'utilizzo di strumenti ed elementi di tipo statistico-finanziario (rapporto numero operatori di polizia/per abitante distinto per territorio, costo pro capite, ecc.) o di confronti con altre realtà europee senza tener conto dei diversi tassi criminalità, della specifica situazione morfologica o della diversa posizione geografica, per sintetizzare, sotto il profilo della sicurezza, l'Italia non è la Finlandia;
- la logica puramente ragionieristica, secondo la quale accorpate equivale a risparmiare, è diventata opinione comune ed ha di fatto ispirato molti dei provvedimenti di razionalizzazione dell'apparato pubblico emanati nel corso degli ultimi anni;
- l'idea che il miglior modello di sicurezza sia quello monistico o, al massimo, a due sole Forze di Polizia generaliste.

**Noi siamo fermamente convinti che il modello di sicurezza fondato sulla sinergia di più Forze di Polizia sia in grado di esprimere efficienza ed offrire maggiori garanzie per i cittadini e che la sua direzione debba rimanere di competenza delle Autorità civili.**

Non a caso sia l'assemblea costituente, sia il legislatore, nel 1981 e nel 2000, hanno confermato l'assetto pluralistico delle Forze di Polizia.

<sup>1</sup> Vgs. slides Prof. Cottarelli e Bonnerio Giarda sulla sicurezza

**La scelta del Governo di attivare l'opzione**, prevista dalla delega come eventualità e non come obbligo, **di sopprimere il Corpo Forestale dello Stato**, non comporta apprezzabili risultati, atteso che è una Forza di Polizia ad alta competenza specialistica che difficilmente e raramente sovrappone la propria azione con quella delle altre Forze di Polizia.

Inoltre, **sotto il profilo dei risparmi**, da quanto si legge nella Relazione Tecnica che accompagna il provvedimento in esame, il risparmio prodotto dall'accorpamento del Corpo Forestale dello Stato, è quantificato in 7,180 milioni di € nel 2017 e 12,180 milioni di € a decorrere dal 2018, da cui vanno dedotti, per il solo 2017, gli oneri derivati dal transito del personale del Corpo Forestale dello Stato quantificati in 1,961 milioni di €.

Si tratta quindi di un risparmio molto contenuto.

**L'esito di questo processo di riorganizzazione conferma la nostra impostazione da sempre contraria a ricercare efficienza attraverso accorpamenti e fusioni.**

La fusione/acquisizione è un'operazione tipica del settore privato, che genera valore in condizioni diverse rispetto a quelle che si registrano nel settore pubblico, nel quale il contesto giuridico ed organizzativo, è assolutamente peculiare.

**Riteniamo quindi che il buon andamento vada principalmente ricercato attraverso l'efficientamento delle singole amministrazioni, prevedendo l'introduzione di modelli gestionali moderni, in grado di stimare correttamente il livello di servizio, anche qualitativo, da offrire ai cittadini e il corrispondente costo ottimale.**

Ben più complesse e preoccupanti sono le ricadute della fusione del Corpo Forestale per quanto riguarda il livello di garanzie per il personale, ma, più in generale, per l'inversione di tendenza che esso potrebbe indicare, soprattutto se considerata unitamente ad altre situazioni parlamentari.

In concreto, la legge n. 121 del 1981 ha rappresentato una svolta epocale nell'ambito del settore della sicurezza.

Sulla scia della legge n. 121, sino al 1995, si è assistito ad un progressivo e continuo avvicinamento delle regole del comparto sicurezza al resto del pubblico impiego (contrattualizzazione, orario di servizio, diritto allo studio, ecc.), che hanno da un lato migliorato le condizioni di impiego del personale e dall'altro avvicinato il mondo della sicurezza al resto della società civile.

Il decreto delegato del 1995 ha poi di nuovo profondamente riformato la normativa del comparto sicurezza, con la creazione del comparto unico sicurezza e difesa, ed ha mantenuto in regime di diritto pubblico il rapporto d'impiego.

Da allora, il personale è soggetto a un regime di **"specificità"** (formalizzato con l'art. 19 della legge n. 183 del 2010), di cui non è mai stata chiarita l'effettiva portata e che ha dimostrato tutta la sua fragilità nel momento in cui si è cominciato ad incidere profondamente per riequilibrare i conti pubblici.

Una situazione già di per se molto confusa resa ancor più complessa dalle importanti riforme che, a seguito della professionalizzazione dello strumento di Difesa, hanno

interessato ed interessano le Forze Armate. Riforme che per forza di cose hanno inciso ed incidono anche sul comparto sicurezza (es. arruolamenti V.F.P. nelle Forze di Polizia) ed in particolare sulle Forze di Polizia ad ordinamento militare soggette alle norme del Codice dell'Ordinamento Militare e del Testo Unico Ordinamento Militare.

Per tali motivi, il comparto sicurezza nel suo complesso, e il mondo militare in particolare, scontano, oltre ai problemi affrontati dalla delega Madia e dal decreto in esame (quali sovrapposizioni, duplicazione di funzioni e presidi, ecc.), **anche altre gravi criticità** quali l'arretratezza del sistema delle relazioni sindacali, una carenza di rappresentatività dei diritti, un'articolazione della struttura retributiva disarmonica rispetto ai modelli produttivi e ai servizi da erogare ed una arretratezza della struttura contrattuale che non contempla la c.d. contrattazione integrativa. Elemento, quest'ultimo a nostro avviso fondamentale per migliorare la quantità e la qualità dei servizi erogati in un comparto composto da amministrazioni cui sono demandate funzioni tra loro diverse quali la sicurezza e l'ordine pubblico, la difesa e la sicurezza economico-finanziaria.

Tutte criticità che la delega di cui all'art. 8 della Legge n. 124 del 2015 c.d. delega Madia e di conseguenza lo schema di decreto in rassegna non affrontano. **Criticità che, se non risolte, rischiano di rendere complicata la realizzazione di tutti quegli obiettivi di razionalizzazione delle funzioni ed efficientamento dei servizi che la delega Madia si propone.**

In questo senso auspicavamo e ci attendevamo un intervento di riforma più organico e complessivo di quello previsto dalla delega Madia e dal decreto in esame. Un intervento che rappresentasse **un'evoluzione dei contenuti e dei principi della legge n. 121 del 1981** e che incidesse in maniera precisa e puntuale sulla qualità della spesa, con l'obiettivo di rendere la stessa produttiva e che muovesse verso la modernizzazione del sistema.

Ci sembra invece di cogliere un provvedimento che **si pone in controtendenza con lo spirito ed i principi della legge n. 121 del 1981.**

**Sul punto ci sentiamo di sottolineare come l'assorbimento del Corpo Forestale significhi, sul piano delle relazioni sindacali e dei diritti, il superamento della più moderna esperienza presente nell'ordinamento nazionale.**

Il personale del Corpo Forestale, infatti, ha oggi la possibilità di aderire ai sindacati, anche confederali, cosa che non è attualmente possibile neanche al personale della Polizia di Stato.

**A differenza di quanto emerso nel corso dei lavori di queste Commissioni, e di quanto affermato dal Consiglio di Stato, l'Istituto della Rappresentanza Militare non è minimamente confrontabile con il sindacato,** né in termini di indipendenza e libertà, né in termini di potere contrattuale e di controllo sull'attuazione dei contratti, ve lo possiamo garantire.

Le differenze sono numerose e sostanziali:

- il sindacato ha pieno potere contrattuale, la rappresentanza concerta a fianco dei Comandi Generali;

- il sindacato è liberto ed indipendente, la rappresentanza è interna alle Amministrazioni;
- il sindacato può costituirsi in giudizio a tutela del personale, la rappresentanza no;
- e così via.

**E' noto che il personale della Guardia di Finanza chiede da anni una profonda riforma degli istituti della rappresentanza** e per questo, dopo vani tentativi di risoluzione legislativa ci siamo rivolti alla Corte Europea dei Diritti Universali, anche a seguito delle sentenze della stessa che hanno condannato la Francia per il mancato riconoscimento dei diritti di associazione al personale delle Forze Armate e della Gendarmeria.

Sono problematiche ben conosciute dai Commissari della IV Commissione Difesa da cui ancora attendiamo risposte concrete.

Nel contempo oggi ci troviamo ad esaminare un provvedimento normativo che si pone in totale controtendenza.

### **3. Conclusioni**

Concludendo, il Co.Ce.R. della Guardia di Finanza esprime parere positivo in ordine alle disposizioni relative al coordinamento tra le Forze di Polizia, alla messa a comune dei servizi strumentali, all'istituzione del numero unico di emergenza 112.

Crediamo nondimeno necessario prevedere la possibilità di:

- ampliare i tempi di attuazione della delega ben oltre i sei mesi appena previsti dall'emendamento appena approvato in Commissioni Riunite III e IV del Senato in sede di conversione del decreto sulle missioni internazionali;
- ampliare la portata dell'intervento prevedendo interventi anche in merito alla struttura della contrattazione, strumenti di rappresentanza del personale, la struttura della retribuzione;
- ampliare i tempi per l'adozione degli eventuali decreti correttivi (oggi previsti in un anno);
- aprire un serio e costruttivo confronto con le rappresentanze del personale, riprendendo ed aggiornando lo spirito e i principi contenuti nella legge n. 121 del 1981, a nostro avviso ancora attuali.

Roma, 4 luglio 2016.

**IL COCER DELLA GUARDIA DI FINANZA**