



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

Consiglio Centrale di Rappresentanza

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

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DEL CONSIGLIO CENTRALE DI RAPPRESENTANZA PRESSO LA IV COMMISSIONE DIFESA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA ROMA, 15 LUGLIO 2014.

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

vi ringraziamo per l'invito ricevuto a rendere oggi la nostra opinione in ordine a un disegno di legge che può avere un impatto molto forte sulla fisionomia, sull'organizzazione, sulla storia, ma soprattutto sul futuro della Guardia di Finanza.

Vi ringraziamo altresì, e in particolar modo ringraziamo il Presidente, per la sollecitudine con la quale è stato fornito positivo riscontro alla nostra richiesta di integrare la delegazione del Cocer con rappresentanti del Coir aeronavale, che infatti sono oggi qui con noi.

Prima di procedere ad un esame attento del testo del disegno di legge, ci pare opportuno risalire, anche solo per un attimo, al momento nel quale la problematica, a nostro giudizio, è sorta.

È con il varo della legge n. 979 del 31 dicembre 1982 recante disposizioni per la difesa del mare che si procede al potenziamento infrastrutturale del Corpo delle Capitanerie di porto. Tale scelta del legislatore viene operata in un contesto nel quale già esistevano i servizi navali delle Forze di polizia, che storicamente erano impegnati nella svolgimento delle loro attività istituzionali.

Peraltro, la legge 979 non sembra porre problemi di sovrapposizione con le Forze di Polizia in quanto:

- da un lato, specifica chiaramente quali siano i compiti affidati alla Capitaneria di Porto:
 - la protezione dell'ambiente marino, da attuare attraverso la vigilanza costiera e il controllo ai fini della prevenzione dell'inquinamento del mare;
 - il soccorso in mare;
- dall'altro, stabilisce chiaramente che tali funzioni devono essere svolte "in accordo e con il contributo dei servizi esistenti sul territorio".

La norma non attribuisce al Corpo delle Capitanerie di porto alcuna funzione di polizia, peraltro, laddove fosse stato nelle intenzioni del legislatore procedere in tal senso, si sarebbe dovuto assicurare il coordinamento di questo processo di produzione normativa con il sistema di regole poste dalla legge n. 121/1981, di revisione del sistema nazionale della pubblica sicurezza. Nessun riferimento in questa direzione è dato ritrovare nel testo della legge.

Alcuni anni dopo, era l'8 giugno del 1989, con un decreto dell'allora ministro della Marina Mercantile, di concerto con quello della Difesa, viene stabilito che i reparti della Capitaneria di porto che svolgono compiti "tecnico operativi", ai fini del loro impiego coordinato, assumono la denominazione di "Guardia Costiera".

Unica ragione di questa scelta, che è dato rinvenire nella premessa del provvedimento, è la necessità di assicurare che tali reparti siano “posti sotto un unico comando”.

L'analisi del suddetto quadro normativo suggerisce una prima riflessione.

È evidente l'inidoneità dell'impiego dello strumento del decreto ministeriale nel caso di specie.

Infatti, se con il decreto si è inteso esclusivamente operare una riorganizzazione interna del funzionamento delle Capitanerie di porto, è possibile che lo strumento normativo utilizzato sia da considerarsi eccedente rispetto alle finalità: la cosa poteva essere attuata anche solo con un provvedimento ordinativo a rilevanza interna.

Se invece l'intenzione era quella di costituire una nuova struttura statale cui delegare, organicamente, lo svolgimento di funzioni pubbliche rilevanti, è chiaro che l'impiego dello strumento del decreto ministeriale costituisce uno sviamento rispetto alla necessità che su un tema così importante, come la costituzione della Guardia Costiera, fosse chiamato a legiferare il Parlamento.

Ne è derivato un quadro normativo di riferimento connotato da un certo livello di ambiguità. In tale contesto, nel corso della XIII legislatura sono stati presentati due disegni di legge praticamente identici a quello oggi in discussione.

Il disegno di legge non ebbe alcun esito, ma il Parlamento ebbe modo di affrontare e risolvere, a nostro giudizio definitivamente, la problematica con il varo del decreto legislativo n. 68/2001.

Questo decreto legislativo è stato emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 78/200 “Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia.”, con la quale, attraverso l'emanazione di plurimi decreti legislativi, è stato operato il più importante, sin qui, intervento di ammodernamento del sistema della sicurezza nazionale fondato sulla già richiamata legge n. 121/1981.

In particolare, con l'art. 2, comma 3, si è stabilito che, fermi restando i compiti previsti per la Marina Militare e per la Capitaneria di porto, sulla scorta del vigente quadro normativo, la Guardia di Finanza svolge, sul mare, in via esclusiva compiti di polizia economico finanziaria e, nell'alveo del coordinamento previsto dalla legge 121/1981 con le altre polizie, l'attività di contrasto ai traffici illeciti.

Pertanto, questo è il quadro di riferimento, in mare c'è la Capitaneria che svolge attività in materia di soccorso e tutela dell'ambiente e le polizie che perseguono finalità di sicurezza. È una situazione simile alla terra ferma, se c'è un problema di sicurezza deve intervenire la polizia, se c'è un problema di soccorso devono intervenire le strutture sanitarie o i Vigili del Fuoco.

Con il testo, sul quale oggi siamo chiamati a esprimere la nostra opinione, si vorrebbe, procedere all'unificazione delle funzioni di polizia e di soccorso in unico organismo, per quanto riguarda il mare territoriale e il demanio marittimo.

In particolare, utilizzando la stessa “terminologia tecnica” a suo tempo utilizzata per l'atipico decreto del 1989, si procede a un mutamento di denominazione, ora non più parziale, ma di tutto il già esistente Corpo delle Capitanerie di porto.

Alla struttura risultante verrebbero attribuite tutte le competenze oggi facenti capo alle Capitanerie e alle forze di polizia. Inoltre, tutte le istituzioni pubbliche, centrali o locali, che esplicano attività che interessano il mare o il demanio marittimo sarebbero obbligate a ricorrere alla Guardia Costiera per l'esercizio delle loro funzioni, anche attraverso la stipula di convenzioni che, si immagina, determinerebbero anche il finanziamento di queste attività da parte degli enti interessati.

L'obiettivo, come si desume dalla premessa del disegno di legge, sarebbe quello di creare un unico ente operativo nell'ambito di attività “che in precedenza venivano svolte da più organismi in costante e dannosa concorrenza reciproca”.

A nostro parere la visione alla base della proposta modifica normativa non tiene in debita considerazione tutta una serie di implicazioni che, lungi dal semplificare lo scenario, creano in realtà ben più complessi profili di criticità che devono essere adeguatamente valutati dal Parlamento.

La proposta di modifica in esame impatta in modo dirompente sul sistema della sicurezza italiana, così come è stato delineato con la legge n. 121/1981 e dai provvedimenti che l'hanno seguita.

Per questa via, infatti, viene ad essere istituita una sesta forza di polizia, con ordinamento militare, ed anzi, atteso che si è scelta - ancora una volta la strada del cambio di denominazione e non quella più chiara dell'istituzione ex novo di un organismo autonomo - ad un corpo che resterebbe parte di una Forza Armata, deputata alla difesa del Paese e non quindi alla tutela della sicurezza interna, verrebbero attribuite competenze di polizia addirittura molto più ampie di ciascun organismo nazionale ontologicamente preposto a garantire la sicurezza interna.

La nuova Guardia Costiera avrebbe infatti una competenza generale in materia di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza, di polizia economico finanziaria e di polizia militare.

Nel contempo, nel testo proposto non vi è alcun accenno a come questa nuova superpolizia, con un territorio in cui operare in modo esclusivo, dovrebbe essere inserito nel dispositivo di coordinamento previsto dalla legge 121/1981. Non solo, nessuna modifica è prevista in ordine alla dipendenza, anche solo funzionale, della Guardia Costiera dal Ministro dell'Interno, responsabile politico dell'ordine pubblico, o dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, responsabile politico degli interessi economici e finanziari. Viene mantenuta l'immutata dipendenza funzionale dal Ministro delle Infrastrutture, in un contesto in cui gli interessi di competenza di tale dicastero sarebbero, sicuramente, molto meno pregnanti e strategicamente rilevanti di quelli sottesi alle nuove prerogative.

Ma ancor di più ci troveremmo di fronte alla del tutto peculiare situazione di avere un Ministero della Difesa da cui dipenderebbero ben due forze di polizia.

Altro profilo non preso in considerazione è la mancata attribuzione agli appartenenti alla nuova Guardia Costiera delle potestà giuridiche necessarie, ai sensi del diritto nazionale, per l'espletamento dei nuovi compiti. Infatti agli stessi dovrebbero essere attribuite le qualifiche di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria in via generale ex art. 57 c.p.p. commi 1 e 2, e non più parziale ex 3° comma, ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, ufficiali ed agenti di polizia tributaria e di polizia militare.

Il possesso di ciascuna di tali qualifiche legittima l'impiego di poteri che possono incidere profondamente nella sfera di libertà di ciascun cittadino.

Il possesso di tali prerogative presuppone l'approfondita conoscenza di regole di diritto e di comportamento che vengono acquisite solo all'esito delle complesse attività di addestramento che connotano il personale di polizia.

Non si ritiene che le obiezioni appena riportate possano essere superate con il richiamo alla previsione contenuta nell'art. 5, comma 1 lettera c), del testo che si limita a prevedere una delega al Governo "per il coordinamento della legislazione vigente mediante individuazione ed abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili".

Si prevede cioè l'eliminazione di disposizioni eventualmente incompatibili, ma manca la delega alla riscrittura generale dell'assetto della sicurezza nazionale che un intervento come quello proposto presupporrebbe.

In questa prospettiva e a conferma di quello che stiamo sottolineando, un'operazione della portata di quella oggi all'esame richiederebbe anche una seria valutazione strategica in ordine al modello di sicurezza dei confini e delle coste, da ben ponderare nelle sue ricadute e conseguenze generali anche in ordine all'efficacia e efficienza dei servizi.

L'esperienza ci insegna che fattori chiave di successo per l'espletamento di servizi di polizia in mare sono essenzialmente:

- la capacità di pianificare e condurre operazioni di contrasto ai traffici illeciti (stupefacenti, armi, contrabbando) secondo una prospettiva che tenga all'interno di una sola linea di comando e controllo le attività di intelligence, la relazione con le autorità giudiziarie, le investigazioni, la capacità di intervento contemporaneo a terra ed in mare. Una nave carica di stupefacenti non si blocca perché si pattugliano le acque con mezzi aerei o navali, si blocca se si dispone di un apparato investigativo in grado di individuarla e di sequestrarla, spesso in finestre di opportunità di poche ore, nelle quali la tempestività delle decisioni fra magistrati e polizia diventa determinante. Peraltro, allorquando per puro caso ciò dovesse avvenire, dovrebbero immediatamente scattare indagini per assicurare le fonti di prova e sviluppare il contesto investigativo. Chi lo farebbe, la Guardia Costiera? Quella risultante dall'attuale disegno di legge non ne avrebbe le prerogative giuridiche;
- l'inserimento in network internazionali dedicati allo scambio di informazioni di polizia.

La costituenda Guardia Costiera difetterebbe dei due presupposti salvo dotarla di una struttura investigativa territoriale e inserirla in canali propri della collaborazione internazionale di polizia.

Un'altra finalità che traspare, seppur implicitamente, dal testo sembrerebbe quella della razionalizzazione del dispositivo operativo per conseguire una riduzione della spesa pubblica.

È un tema importante, il quale deve essere affrontato in modo tecnico e non sulla scorta di pregiudizi o di luoghi comuni che pur nel tempo si sono diffusi.

Siamo finanziari e riteniamo che una soluzione è economicamente efficiente solo se sussiste una dimostrazione concreta della sua efficienza.

Premettiamo che siamo favorevoli a qualunque iniziativa di razionalizzazione dei processi di approvvigionamento, di gestione delle infrastrutture e dei programmi di spesa esistenti. Laddove sia possibile creare delle sinergie e dei risparmi, questi vanno creati!

Chiaramente vanno rispettare le funzionalità dei servizi: se svolgo compiti di polizia ho interesse a disporre di natanti performanti, capaci di inseguire e neutralizzare possibili minacce; se svolgo funzioni di soccorso, ho la necessità di disporre di imbarcazioni in grado di navigare con condizioni meteo marine molto perturbate e capaci di accogliere a bordo gruppi, anche consistenti, di naufraghi.

È lo stesso concetto che connota gli interventi a terra, se sono la polizia e devo intervenire per reprimere un reato flagrante ho bisogno di un'auto veloce, se invece sono una struttura sanitaria e devo soccorrere le vittime di un incidente mi serve un'ambulanza, se sono un vigile del fuoco e devo spegnere un incendio ho bisogno di un'autobotte.

Ma tornando al tema dell'efficienza, siamo sicuri che l'attuazione del disegno di legge determinerebbe automaticamente effetti positivi in termini di risparmi?

La risposta, a nostro parere, non è immediata.

Intuitivamente si pensa che un'operazione del genere dovrebbe comportare una diminuzione del numero e quindi del costo del naviglio e delle infrastrutture.

In realtà, se si scende nel dettaglio della struttura di costo attuale della Capitanerie di porto, così come ripetutamente fatto dalla Ragioneria Generale dello Stato nelle sue relazioni sulla spesa pubblica, e, da ultimo dal Governo Monti nell'ambito del processo di spending review, si scopre che ben il 92% del costo complessivo è determinato dal costo del personale.

Pertanto, i potenziali risparmi sulla spesa corrente e per investimenti investirebbero circa l'8% del budget totale. Per contro, è prevedibile che all'attribuzione delle funzioni di polizia farebbe seguito la richiesta del personale delle Capitanerie di accedere al trattamento previsto per il personale di polizia dagli attuali contratti di lavoro. Ciò potrebbe comportare

una lievitazione del costo del personale in ragione della diversa articolazione degli istituti che compongono attualmente il contratto stesso.

Ma dalla lettura dei predetti documenti di finanza pubblica si rileva altresì che una parte non secondaria del personale della Capitaneria, che andrebbe ad assumere le qualifiche di polizia, svolge in realtà compiti di natura amministrativa per conto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

Sono quindi evidenti sia i risparmi di spesa che deriverebbero nella produzione di tali servizi pubblici dall'affidamento degli stessi a impiegati civili anziché al più costoso personale militare, sia l'incremento dell'inefficienza economica che si determinerebbe se a tale personale fosse anche attribuito lo status di polizia.

Restando in quest'ambito di possibile razionalizzazione della spesa, esistono altre vie per conseguire effettivi risparmi nel contesto marittimo, come peraltro già evidenziato dal Commissario straordinario. Si potrebbe, ad esempio, rivisitare il numero e il funzionamento delle Autorità portuali.

Ulteriori considerazioni meritano le previsioni in ordine al passaggio del personale e delle infrastrutture logistiche e delle linee finanziarie.

In merito al passaggio delle linee di finanziamento si osserva che nessuna valutazione preventiva di razionalizzazione è contenuta nel disegno di legge, di talché nessun effettivo risparmio di spesa sembrerebbe essere atteso nell'immediato.

Con riguardo al personale, invece, se da un lato è assolutamente corretto prevedere che gli eventuali passaggi siano disposti solo previa domanda degli interessati – peraltro per quel che riguarda il personale della Polizia di Stato il passaggio determinerebbe anche un cambiamento dello stato giuridico – è evidente che dall'operazione non si determinerebbe alcun effettivo risparmio di spesa. Anzi, c'è il rischio che in caso di non adesione al passaggio, dal lato della Guardia Costiera si creino dei vuoti da dover riempire, con nuovi arruolamenti e connesse nuove spese per la formazione, mentre dal lato delle Forze di Polizia vi sia la presenza di personale da reimpiegare in servizi diversi da quelli per i quali era stato formato, con conseguente dispersione delle professionalità e infruttuosità dei costi sostenuti per la formazione specialistica.

Sul punto precisiamo in modo chiaro che il personale della Guardia di Finanza non è favorevole al passaggio alla Capitaneria di Porto.

Onorevoli Senatori, abbiamo espresso le nostre forti perplessità in ordine al disegno di legge oggi in discussione, in estrema sintesi, così come formulato, lo riteniamo incompatibile con l'attuale assetto della sicurezza italiana.

Non è riproponendo un disegno che ha avuto origine in un discutibile decreto ministeriale del 1989 e in due d.d.l. che non hanno visto la luce nella XIII legislatura che si ottiene il risultato migliore.

Lo sviluppo di un disegno delle specie richiederebbe, a nostro giudizio, un'analisi molto più vasta ed articolata, con la conseguenza di prevedere quantomeno:

- l'intervento del Parlamento nel suo complesso sin da subito;
- lo sviluppo della discussione anche in altre Commissioni – Affari Costituzionali e Finanze;
- la previsione di una delega molto più ampia di quella contenuta nell'articolo 5;
- un diverso approccio alla materia in sede governativa. Non è possibile pensare che riforme di questo tipo possano essere attuate con dei decreti concertati fra il Ministero della Difesa e quello delle Infrastrutture sentiti quelli dell'Interno e dell'Economia, come attualmente previsto.

Siamo favorevoli a operazioni di razionalizzazione e riteniamo che possano essere progettate e attuate anche in tempi brevi, tenendo conto delle caratteristiche e delle peculiarità del sistema della sicurezza interna del nostro Paese. Pensiamo al riguardo che sussistano le condizioni affinché il dispositivo aeronavale della Guardia di Finanza possa

assumere una competenza piena delle funzioni di polizia a mare, con diretto riferimento alla responsabilità delle autorità nazionali e locali di pubblica sicurezza, del quale assetto fa parte a pieno titolo essendo parte integrante del sistema delineato dalla legge 121/1981.

È uno scenario più semplice, che potrebbe essere addirittura favorito dal volontario ridimensionamento dei dispositivi della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri - di fatto già in atto - e potrebbe essere sviluppato senza particolari problematiche, addirittura senza interventi legislativi, nell'ambito del coordinamento interforze che assicura quel giusto grado di flessibilità necessario per la buona riuscita di operazioni della specie.

Onorevoli Senatori: quasi sempre fare la cosa più semplice dà i risultati migliori.

Roma, 15 luglio 2014

IL COCER DELLA GUARDIA DI FINANZA