

296.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 17 GIUGNO 1970

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE BOLDRINI

INDICE		PAG.
	PAG.	
Disegni di legge:		
<i>(Presentazione)</i>	18211	
<i>(Rimessione all'Assemblea)</i>	18246	
Disegno e proposta di legge (<i>Seguito della discussione</i>):		
Proroga del termine stabilito dall'articolo 10 della legge 18 marzo 1968, n. 249, recante delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali (808);		GIOMO ed altri: Proroga dei termini di cui agli articoli 1, 3, 9 e 10 e modifica dell'articolo 11 della legge 18 marzo 1968, n. 249, concernente il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato (2188) 18212 PRESIDENTE 18212 BARCA 18225 CARUSO 18212 COSSIGA 18220 GASPARI, <i>Ministro senza portafoglio</i> 18237 MANCINI ANTONIO, <i>Relatore</i> 18232
		Proposte di legge:
		<i>(Annunzio)</i> 18211
		<i>(Rimessione all'Assemblea)</i> 18246
		<i>(Svolgimento)</i> 18211
		Assemblea dell'UEO (<i>Trasmissione di raccomandazione</i>) 18246

PAGINA BIANCA

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 17 GIUGNO 1970

La seduta comincia alle 10.

CARRA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 12 giugno 1970.

(È approvato).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

IANNIELLO: « Provvedimenti a favore delle cooperative di produzione e lavoro in materia di appalti e forniture » (2584);

ASSANTE ed altri: « Norme di sicurezza per gli autoveicoli » (2588);

DE MEO: « Modifica dell'articolo 2 della legge 18 febbraio 1964, n. 48, concernente l'istituzione del collegio " Francesco Morosini " in Venezia » (2589);

URSO e IANNIELLO: « Riconoscimento del servizio di comando all'atto del passaggio a ordinario degli insegnanti delle scuole di istruzione secondaria » (2585);

BOFFARDI INES ed altri: « Norme relative al diritto di rendita per i superstiti dei titolari della rendita di inabilità prevista dal testo unico delle leggi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 » (2586);

DURAND de la PENNE: « Estensione ai grandi invalidi per servizio dell'assegno speciale annuo a favore dei grandi invalidi di guerra, fruanti di assegno di superinvalidità, di cui alla legge 18 ottobre 1969, n. 751 » (2587);

LAFORGIA ed altri: « Norme sul trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali e modifiche ed integrazioni alla legge 15 aprile 1961, n. 291 » (2590);

Saranno stampate e distribuite. Le prime tre, avendo gli onorevoli proponenti rinunciato allo svolgimento, saranno trasmesse alle competenti Commissioni permanenti, con riserva di stabilirne la sede; delle altre, che importano onere finanziario, sarà fissata in seguito - a norma dell'articolo 133 del regolamento - la data di svolgimento.

Svolgimento di proposte di legge.

La Camera accorda la presa in considerazione alle seguenti proposte di legge per le quali i presentatori si rimettono alle relazioni scritte e alle quali il Governo, con le consuete riserve, non si oppone:

BORGHI, BADALONI MARIA, NANNINI, FABBRI, PATRINI, ISGRÒ, DALL'ARMELLINA, BIANCHI FORTUNATO e PISONI: « Modifica all'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 9 ottobre 1946, n. 434, per una maggiorazione del compenso, a titolo di rimborso spesa, agli ispettori scolastici » (863);

BORGHI, BADALONI MARIA, RAMPA, FABBRI, PATRINI, ROMANATO, NANNINI e PISONI: « Valutazione del servizio non di ruolo degli insegnanti di scuola primaria e secondaria » (864);

NANNINI, BORGHI e RACCHETTI: « Retrodatazione al 1° dicembre 1955 della decorrenza di nomina disposta per i direttori didattici inclusi nella graduatoria aggiuntiva, ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 marzo 1958, n. 225 » (838);

BOFFARDI INES: « Valutazione a tutti gli effetti per il personale insegnante del servizio militare prestato in periodo bellico e del periodo trascorso in prigionia » (2266).

Presentazione di un disegno di legge.

GASPARI, *Ministro senza portafoglio*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GASPARI, *Ministro senza portafoglio*. Mi onoro presentare, a nome del ministro degli affari esteri, il disegno di legge:

« Ratifica ed esecuzione degli accordi internazionali firmati ad Arusha il 24 settembre 1969 e degli atti connessi, relativi all'associazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica unita di Tanzania, la Repubblica dell'Uganda e la Repubblica del Kenya ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente.

Seguito della discussione del disegno di legge: Proroga del termine stabilito dall'articolo 10 della legge 18 marzo 1968, n. 249, recante delega al Governo per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali (808); e della concorrente proposta di legge Giomo (2188).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Proroga del termine stabilito dall'articolo 10 della legge 18 marzo 1968, n. 249, recante delega al Governo per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali; e della concorrente proposta di legge Giomo ed altri.

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

CARUSO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, i colleghi della mia parte politica, che sono intervenuti nel dibattito sul disegno di legge n. 808, di proroga dei termini della legge 18 marzo 1968, n. 249, recante delega al Governo per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni, hanno già espresso con precisione la valutazione positiva del gruppo comunista sulla parte del disegno di legge che attiene al riassetto delle carriere e delle retribuzioni del personale statale, ed hanno con pari precisione ribadito la nostra valutazione negativa, di forma e di sostanza, sull'articolo 16, che riguarda la proposta di attribuire posizioni particolari di *status* e trattamenti economici preferenziali e privilegiati alla carriera direttiva dei dipendenti statali.

A me, pertanto, non resterebbe che ripetere con gli stessi argomenti, quasi con le stesse parole, quel giudizio e quelle valutazioni. Non posso tuttavia non rilevare che l'ostinato comportamento del Governo ha causato una grave tensione all'interno della pubblica amministrazione ed ha creato uno stato di vivo disagio e malcontento tra la maggioranza del personale statale, malcontento e disagio che si sono espressi in massicce manifestazioni di sciopero, in cortei, in assemblee di protesta, in ordini del giorno.

Di questa situazione noi riteniamo responsabile il Governo, poiché non vi è dubbio che la pretesa del Governo di imporre, dopo il fa-

ticoso raggiungimento di un accordo con le confederazioni del lavoro (CGIL, CISL e UIL) sul riassetto delle carriere e delle retribuzioni per tutti i pubblici dipendenti — compresi i direttivi — un accordo separato con un'associazione di una categoria considerantesi come una vera e propria casta, è una pretesa che non ha fondamento se non nella supina accettazione, da parte del Governo stesso, della tesi della DIRSTAT secondo cui la crisi della pubblica amministrazione risiederebbe principalmente nella crisi della dirigenza.

Quale fondamento abbia questo assunto è dimostrato dall'esame dei progetti per il riordinamento dei ministeri predisposti da quegli stessi funzionari della carriera direttiva statale che si proclama depositaria di una seria riforma. Da questi progetti risulta una assurda e costosa dilatazione di tutta l'amministrazione centrale da realizzarsi mediante l'aumento delle direzioni generali, degli ispettorati e, conseguentemente, delle divisioni e delle sezioni, un sostanziale svuotamento del decentramento istituzionale, il mantenimento di tutta l'attuale struttura periferica statale, pur in presenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale.

Con il suo atteggiamento, quindi, il Governo si è assunto una grave responsabilità, creando un grave disagio alla popolazione, ai cittadini, ai lavoratori e fomentando un più che giustificato senso di ribellione all'interno della stessa pubblica amministrazione. Soltanto il senso di responsabilità delle grandi organizzazioni sindacali dei lavoratori ha impedito finora più vaste agitazioni e più gravi danni.

Per sottolineare la gravità di questo atteggiamento del Governo, vorrei brevemente rifare la storia di questo travagliato disegno di legge. Il Governo ha presentato il disegno di legge di proroga dei termini contenuti nella legge n. 249 il 23 dicembre 1968, quattro mesi prima che scadesse il termine previsto dall'articolo 10 di quella legge. Il disegno di legge non era ancora arrivato all'esame di questa Assemblea, quando sono sopraggiunti gli accordi del giugno 1969 con le organizzazioni sindacali. Sono passati ancora 6 mesi prima che il Governo si decidesse a presentare, nel dicembre 1969, il testo degli emendamenti che formano oggetto del nostro esame odierno. A dicembre, però, era maturata una situazione politica nuova, onorevole ministro: a dicembre era in discussione davanti a questa Camera il disegno di legge per il finanziamento delle regioni a statuto ordinario. In presenza di questo fatto nuovo, quindi, il Governo si è

limitato puramente e semplicemente a chiedere la proroga della legge n. 249, quando ormai da tutte le parti politiche era unanimemente riconosciuto che quella legge era inadeguata ai bisogni ed alle esigenze del paese.

Ma voi avete insistito e, sulla base di quegli emendamenti, avete costretto la maggioranza e l'opposizione ad una battaglia politica che non si è ancora conclusa. Perché questa perseverante ostinazione, che continua tuttora, tanto è vero che — conclusasi la faticosa crisi governativa con la costituzione del nuovo Gabinetto Rumor — ella, onorevole ministro, ha convalidato gli stessi emendamenti presentati dal ministro Gatto nel dicembre 1969, pur in presenza di una situazione nuovissima, determinata dal fatto che la Camera aveva già approvato la legge finanziaria regionale ed il Governo si era impegnato a fare tenere le elezioni regionali alla data del 7 giugno, come in effetti è avvenuto?

Vogliamo esaminare dettagliatamente questi emendamenti per vedere che cosa contengono? Credo che dal loro esame emerga con forza la responsabilità oggettiva del Governo. Essi contengono infatti delle proposte stranissime.

È noto a tutti che l'ordinamento regionale prevede il decentramento istituzionale e la attribuzione alle regioni di competenze specifiche in materia di pubblica amministrazione, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 117 della Costituzione; esso comporterà addirittura l'abolizione di alcuni ministeri. Nonostante ciò, voi siete venuti a proporre al Parlamento cose che non esito — benevolmente — a definire strane, perché avete puramente e semplicemente chiesto di poter riordinare la pubblica amministrazione senza alcun riferimento all'ordinamento regionale.

Basta esaminare gli emendamenti presentati dal Governo: in essi non esiste il benché minimo riferimento all'ordinamento regionale. Eppure non credo che l'organizzazione amministrativa, l'assetto amministrativo dello Stato non possano non avere un riferimento peculiare, particolare all'attuazione dell'ordinamento regionale, un legame strettissimo con esso. Ma ella, onorevole ministro, anche dopo la crisi di Governo, anche dopo l'impegno del Governo — in verità mantenuto — di indire le elezioni regionali, ha sostenuto quegli emendamenti.

Come si spiega questo vostro atteggiamento, quale giustificazione si può dare ad esso? Nelle modifiche da voi proposte al testo dell'articolo 1 della legge n. 249 si pre-

vedeva puramente e semplicemente il riordinamento dei ministeri: le direzioni generali secondo queste proposte, avrebbero dovuto essere riordinate solo secondo criteri funzionali.

Ebbene, come abbiamo già dimostrato in Commissione — potrei rileggere in questa sede gli schemi dei progetti di legge ed esporre puntualmente, come ho già avuto occasione di fare in Commissione, le proposte in essi contenute — in questo riordinamento della pubblica amministrazione, nonostante la conclamata affermazione che gli uffici centrali debbono essere contenuti in numero assolutamente limitato, troviamo niente più e niente meno che la proposta di aumento delle direzioni generali, degli ispettorati e delle divisioni senza alcun riferimento all'ordinamento regionale, la cui attuazione investe peraltro direttamente l'attuale struttura amministrativa dello Stato.

Vi era poi questa aggravante: che nel testo dell'articolo 1, quasi si trattasse di una modificazione assolutamente innocua, era stato inserito questo emendamento: « Analogamente sarà provveduto al riordinamento dell'amministrazione centrale e periferica del Ministero dell'interno, anche in relazione alle esigenze di coordinamento connesse con l'attuazione dell'ordinamento regionale ». Lo onorevole ministro sa che il ministro dell'interno onorevole Restivo è venuto in Commissione a sostenere questo emendamento con forza, con vigore, proprio mentre stavamo dando corpo, attuazione all'ordinamento regionale, ma sa anche qual è stata la reazione della Commissione di fronte a questo emendamento.

Si trattava di un emendamento, ripeto, apparentemente innocuo, ma noi abbiamo potuto dimostrarne il significato attraverso l'interpretazione autentica fornitaci dagli stessi funzionari del Ministero dell'interno che nell'aprile scorso hanno tenuto a Como un convegno nel quale hanno ribadito alcune richieste fondamentali. Essi hanno chiesto — punto 3 dell'ordine del giorno approvato in quell'occasione — che venga definita e ordinata in via normativa la essenziale funzione di coordinamento tra l'azione governativa e l'azione amministrativa locale che si incentra tradizionalmente sul prefetto e sulla competenza generale delle prefetture.

Così, un mese prima dell'attuazione dell'ordinamento regionale voi siete venuti a proporci che la figura del prefetto costituisse nuovamente il perno dell'amministrazione! Una pretesa assolutamente assurda, assoluta-

mente anormale, ma dobbiamo darvi atto della coerenza. Una proposta che fa da *pendant* perfetto, pieno, con l'articolo 16: prefetto - rullo compressore della vita autonoma dei nostri comuni e quindi delle autonomie locali - e dirigenza statale, come momento rigidamente accentratore della vita dello Stato.

Debbo dare atto alla Commissione, a tutta la Commissione, di aver reagito, quasi con veemenza, alla presentazione di questi emendamenti. Dobbiamo riconoscere ancora una volta che questo Parlamento, uscito dalle elezioni del 19 maggio 1968, si è comportato ben diversamente da quelli che lo hanno preceduto, reagendo con fermezza, attraverso il voto della I Commissione, agli emendamenti al disegno di legge da voi presentati; tra l'altro, si trattava di un disegno di legge talmente scheletrico, nonostante le successive aggiunte. Ma esso è stato totalmente modificato dalla Commissione stessa.

Basta leggerne il testo attuale, dopo le modifiche che su iniziativa dell'onorevole Cossiga e di altri colleghi sono state apportate dalla Commissione, per rendersi conto che delle iniziali proposte governative non c'è più quasi nulla, se non la parte relativa al riassetto generale delle carriere e delle retribuzioni del personale statale, sulla quale si è manifestato il generale consenso di tutte le parti politiche.

Questa reazione - chiamiamola così - della Commissione ha avuto anche delle manifestazioni clamorose, tanto è vero che sulla pretesa del Governo di imporre l'articolo 16 si è avuta addirittura la spaccatura della maggioranza. Il collega Di Primio, del partito socialista - che fa parte della maggioranza - ha infatti votato contro il vostro articolo 16. Questo articolo, tra l'altro, rappresenta, nell'attuale stesura del disegno di legge, un corpo estraneo; anche nell'impostazione meno rigida datagli dal relatore di maggioranza esso non si lega più con la parte restante. Ritornerò poi su questo problema dell'articolo 16.

Desidero ora svolgere qualche considerazione sul tema affiorato in Commissione a proposito della riforma della pubblica amministrazione. Intanto bisogna dire che questo tema è emerso nonostante il Governo, il quale pure dovrebbe avere la responsabilità dell'indirizzo politico generale, abbia preferito non affrontarlo. Il discorso della pubblica amministrazione è un discorso serio, che noi dobbiamo deciderci una buona volta ad affrontare. In Commissione si è iniziato timidamente a prendere coscienza di questa necessità. La pubblica amministrazione oggi in Italia ha

ancora, nell'anno di grazia 1970, strutture e ordinamenti ottocenteschi. Gli schemi organizzativi dei nostri ministeri risalgono infatti ancora al decreto di Cavour del 1853; la suddivisione dei ministeri in direzioni generali, divisioni, sezioni, è fatta secondo lo schema organizzativo di Cavour, che è rimasto quello del secolo scorso. Le leggi e gli ordinamenti sulla base dei quali la nostra amministrazione opera sono ancora quelli dell'unificazione amministrativa del 1865. È trascorso un secolo e continuiamo ancora oggi ad avvalerci di quelle strutture e di quegli ordinamenti sorpassati.

Direi che siamo ottocenteschi financo nella spesa. Infatti, signor Ministro, possiamo constatare, leggendo la nota introduttiva di previsione al bilancio del 1969 - non ho quella del 1970 - (pagina 120) che ancora oggi spendiamo più per il personale militare e per il personale dei corpi di polizia e degli altri corpi armati (585 miliardi) di quello che spendiamo per il personale civile e tecnico (487 miliardi).

Si verifica, cioè, ancora, quello che accadeva per il passato, quando la parte più rilevante del bilancio dello Stato era assorbita dalle spese di guerra (allora in seno alla pubblica amministrazione aveva un peso rilevante il Ministero della guerra). Quindi anche nella spesa abbiamo la stessa impostazione dell'ottocento.

C'è ora da chiedersi: questa pubblica amministrazione come si caratterizza nei confronti della società? Risponde ai bisogni della società e del paese? Può essere ritenuta una amministrazione efficiente, come vuole l'articolo 97 della Costituzione, per realizzare i fini che la Costituzione stessa prevede e impone allo Stato italiano? Dobbiamo purtroppo prendere atto del fatto che la nostra amministrazione è un'amministrazione di attesa, cioè un'amministrazione che provvede su domanda, che non interviene di propria iniziativa. È dunque la stessa amministrazione dell'ottocento. Ma l'amministrazione ottocentesca aveva un significato preciso, era funzionale al sistema della classe borghese che l'aveva creata, era funzionale al sistema della borghesia che aveva fatto l'unità nazionale. Allora vigevano anche in economia canoni diversi. Vi erano delle leggi economiche - non propriamente leggi, ma ritenute tali - in forza delle quali, per esempio, il settore dell'attività economica, dell'attività produttiva era riservato all'iniziativa della borghesia, delle classi produttive, con assoluta esclusione dell'intervento dello Stato. L'amministrazione pubblica doveva

provvedere esclusivamente ai bisogni essenziali generali (compiti di difesa, amministrazione della giustizia, fisco e nient'altro più di questo), ed in funzione di ciò erano stati organizzati quegli ordinamenti e quelle strutture.

Così oggi noi abbiamo ancora una pubblica amministrazione (e questo è un altro connotato di questa caratteristica ottocentesca della nostra amministrazione) che è sì pubblica, ma che è anche tutelata dal segreto d'ufficio. Provate ad andare in qualsiasi ufficio pubblico, provi qualsiasi cittadino della Repubblica italiana dell'anno 1970 ad andare a chiedere notizie sullo stato di un progetto di bonifica, di un progetto per la costruzione di una strada o di una scuola. Si sentirà rispondere che il segreto d'ufficio impedisce di fornire le notizie richieste. Il segreto d'ufficio è ancora un connotato caratteristico di un ordinamento costruito sulla netta divisione delle funzioni tra privati e pubblici poteri, un connotato che fa a pugni con una corretta impostazione democratica e con la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

Un'altra persuasione del passato era costituita dalla *communis opinio*, secondo cui il settore dell'economia, esclusivamente riservato ai privati, era produttivo, mentre invece il settore della pubblica amministrazione era improduttivo, una pura perdita, anche se necessaria. Da questa persuasione che cosa derivava? Derivava la necessità di una legge che si preoccupasse di controllare nei minimi particolari i dettagli delle spese e le modalità di erogazione dei fondi. La nostra legge sulla contabilità pubblica è la più tipica espressione di questa filosofia.

Nel nostro paese abbiamo così un sistema di controlli il più puntiglioso possibile, ma che, in definitiva è servito e serve a poco, perché non è stato e non è in grado di seguire puntualmente le spese che aumentano a dismisura, a causa del modo con cui opera la nostra pubblica amministrazione. E perché?

Perché abbiamo un'amministrazione organizzata sugli atti e sul controllo degli atti. L'attività della pubblica amministrazione è controllata attraverso il provvedimento, che viene da essa emesso e non ho difficoltà a riconoscere che il controllo è puntuale e preciso! Ma quando l'amministrazione non provvede, chi controlla? Quando l'amministrazione non interviene, quando non si costruiscono case, scuole, ospedali, quando il Parlamento delibera di varare un piano quinquennale della scuola, un piano poliennale per le case, quando delibera la bonifica del suolo, la bonifica delle montagne, chi prov-

vede a controllare che la pubblica amministrazione esegua le decisioni del Parlamento, che poi sono leggi.

Tutti questi problemi collegati meritano un'attenta riflessione. In definitiva abbiamo un'amministrazione irresponsabile. La prova? C'è data da un istituto veramente straordinario: la nostra pubblica amministrazione — che deve obbligatoriamente provvedere, secondo l'ordinamento vigente, sulle domande dei cittadini — è protetta dall'istituto del silenzio-rifiuto, in virtù del quale essa può provvedere quando vuole o provvedere quando le capita, in violazione, tra l'altro, di un principio generale, sanzionato anche penalmente, quello cioè dell'obbligo di compiere gli atti dell'ufficio.

È stato così trovato un accorgimento che serve a legalizzare nei confronti della pubblica amministrazione, un comportamento che altrimenti sarebbe reato.

Abbiamo sì delimitazione delle sfere di competenza per l'esercizio dei connessi poteri giuridici, attribuite alle singole autorità, ed abbiamo anche un sistema di giustizia amministrativa, puramente sanzionatorio, per il controllo della legittimità degli atti! Ma chi controlla gli effetti dell'attività o dell'inattività della pubblica amministrazione? Nessuno, neanche i tempi hanno valore per la nostra pubblica amministrazione, tempi che è noto sono tutti o quasi ritenuti puramente ordinatori. Questo è il problema, onorevole ministro. Abbiamo una pubblica amministrazione creata dalla classe borghese, che ha fatto sì, l'unità d'Italia, ma che ha costruito l'amministrazione in funzione dei suoi bisogni, delle sue necessità, un tipo di amministrazione che rispondeva alle esigenze dei rapporti sociali e produttivi, che intercorrevano nell'ottocento.

Ma oggi non siamo più nell'ottocento, la nostra società è mutata e voi di questo non volete prendere atto. Ci accusate sempre di essere un partito, che ha un'ideologia ottocentesca, perché inventata da Marx che ha scritto il *Manifesto dei comunisti* e *Il capitale* nell'ottocento. Ma voi che cosa siete se avete governato il paese secondo i canoni dell'ottocento, se avete amministrato lo Stato con gli strumenti dell'ottocento, se avete mostrato in pratica di essere espressione di quelle forze economiche e sociali, che non vogliono il rinnovamento della nazione?

Non voglio fare ora la storia delle vicende politiche italiane raffrontandole con quelle della pubblica amministrazione. Tuttavia non

posso non far notare, a conforto della mia tesi, che i primi tentativi di aggiornamento della pubblica amministrazione cominciano a manifestarsi in coincidenza con il sorgere dei primi moti sociali e col formarsi delle prime organizzazioni operaie alla fine del secolo scorso: basta pensare a Crispi, a Giolitti, alle agitazioni della fine del secolo, per constatare come quei momenti di attività governativa, quei timidi tentativi di aggiornamento, siano strettamente legati al mutare dei rapporti sociali, sia pure per contenerli.

E la persuasione che occorreva mutare definitivamente l'assetto amministrativo dello Stato, quando è divenuta comune opinione? Dopo la rivolta antifascista, dopo il grande sommovimento della guerra di liberazione, quando era divenuto evidente a tutti che tra assetto politico-amministrativo dello Stato e rapporti economico sociali esiste un nesso stretto, anzi strettissimo. Il fascismo con i suoi interventi nella organizzazione amministrativa e con l'uso che ne ha fatto ne aveva dato la più clamorosa conferma.

Allora dopo quella lotta la necessità di uno stacco netto col passato era divenuta coscienza comune. Di questa coscienza la nostra Costituzione è specchio fedele.

Ma voi avete bloccato il moto di rinnovamento anche in questo settore.

Quali sono le conseguenze di questa situazione della pubblica amministrazione? Credo che siano tutti persuasi dell'incapacità del Governo a provvedere. Non citerò personaggi della mia parte politica, anche se dispongo di abbondanti esempi e potrei trovare nella realtà politica amministrativa italiana puntuali riscontri di tante nostre previsioni. Mi limiterò a citare uomini della maggioranza che vanno, diciamo così, per la maggiore.

L'onorevole La Malfa — che tra l'altro, mi sia consentito notarlo, non ha mai partecipato a queste sedute nelle quali si dibatte un problema così importante e su temi che, dice, lo interessano — in occasione del dibattito sulla fiducia al Governo così ebbe ad esprimersi in riferimento alla pubblica amministrazione: « Dal punto di vista del mantenimento delle strutture civili del paese, noi non facciamo nemmeno le spese di manutenzione come fa qualsiasi azienda privata, cioè non riusciamo neppure a mantenere il patrimonio di strutture civili e sociali che abbiamo ereditato dal passato ».

Queste cose le dice l'onorevole La Malfa, il quale poi fa di seguito un riferimento alla scuola così puntuale che mi piace citarlo, an-

che se non siamo in tema, perché per il problema della scuola il Governo ha le stesse gravi responsabilità: « Il rapporto tra scuola, giustizia e consumi individuali della società agricola italiana era migliore del rapporto tra scuola, infrastrutture civili e consumi individuali esistenti nella società moderna. La scuola di quella società arretrata era più adeguata alle esigenze dei tempi di quanto non lo sia la scuola attuale in questa cosiddetta società industriale moderna ».

Ed ancora: il governatore della Banca d'Italia, nell'ultima relazione tenuta all'assemblea dei partecipanti, alla fine dello scorso maggio, ha tra l'altro detto: « L'osservazione estesa al periodo compreso tra il 1951 e il 1969 conduce alla conclusione generale che la pubblica amministrazione del nostro paese non riesce ad adeguare la propria azione alle mutevoli esigenze dell'economia ». È una critica precisa e puntuale che il governatore, con la sua consueta abilità, mantiene in termini cortesi, ma non per questo meno pungenti.

Vi è poi il problema dei residui passivi. Il Ministero del tesoro ha pubblicato in proposito un *Libro Bianco*, compilato da un gruppo di illustri studiosi e professori universitari, di cui è ora superfluo citare il nome. Nel *Libro Bianco* è scritto, tra l'altro, che « tra i fattori che operano a monte per la creazione dei residui passivi » (che sono più di 7.000 miliardi) « occorre ricordare la dissociazione che, sovente, si riscontra tra decisioni legislative in materia di spesa e possibilità operative dell'amministrazione ».

Anche qui la critica è fatta in punta di penna; però è una critica precisa e severa, che trova poi espressione ancor più dettagliata quando dice: « Da notare ancora (ma sulla questione si tornerà più specificatamente) che i residui impropri si concentrano nei ministeri cosiddetti tecnici, quali quello dell'agricoltura e dei lavori pubblici che da soli assorbono i quattro quinti dell'intera consistenza ».

La coscienza di questi problemi è dunque oramai generalizzata. Dicevo prima delle spese. Abbiamo un sistema di contabilità dello Stato, occhiuto e giustamente severo, un sistema di controlli che vanno da quelli preventivi della Ragioneria generale dello Stato ai controlli della Corte dei conti, per cui guai a spendere una lira in più del previsto! Ella, signor ministro, me ne può dare atto: però che senso ha questo modo di controllare la spesa dello Stato? Ho qui un documento del

Ministero dei lavori pubblici che risale al 31 ottobre 1968 (credo che la situazione sia ancora peggiorata) sui « progressi compiuti nell'attuazione del piano orientativo a tutto il 31 ottobre 1968 per la sistemazione dei corsi di acqua naturali » (ogni tanto capita un'alluvione, vedi Firenze, o qualche altro fatto del genere). Ebbene, nell'anno 1959 avevamo una previsione di spesa di 1.556 miliardi. Questa previsione nel 1968 era già divenuta di 3.810 miliardi e il piano era stato eseguito soltanto per soli 748 miliardi. E allora, per sistemare i fiumi italiani e per evitare le alluvioni, quante migliaia di miliardi ci vorranno ancora, agendo come agisce la pubblica amministrazione italiana, la cui attività i giornali della borghesia, i giornali di quella classe, che voi stessi avete finora protetti, i giornali della Confindustria, definiscono come attività non già di burocrazia ma di lentocrazia ?

Non voglio infierire sulla pubblica amministrazione, ma la coscienza del suo stato disastroso è generale, tanto che essa è oggetto di scherno e di derisione.

Quel che mi preme di chiedere è perché finora non si è provveduto, non si è fatto nulla in questa direzione.

Ella, onorevole ministro, se non erro, dovrebbe essere il ventesimo ministro della riforma burocratica o forse il diciottesimo ministro, perché prima ci sono stati due sottosegretari. In ogni caso, sempre ventesimo. E se valesse nel Governo un tipo di numerazione dei ministri come i monarchi o i papi ella si potrebbe chiamare Remo XX, come ci fu Vittorio Emanuele I e Vittorio Emanuele II. Ebbene, nonostante che ella sia il ventesimo ministro della riforma della pubblica amministrazione, che cosa si è fatto in questi anni per la riforma, che cosa ha fatto il Governo ? Direi che non ha fatto assolutamente nulla. Siamo andati avanti puramente e semplicemente col sistema precedente, per quanto riguarda strutture e ordinamenti, mentre è aumentato, anzi proliferato, incoraggiato attraverso il sistema delle leggine particolari, tutto il sottobosco dell'ordinamento burocratico dello Stato.

Mi sono fatto preparare dall'Ufficio studi della nostra Camera uno studio sui progetti in materia di pubblico impiego presentati alla Camera nel corso della IV legislatura. Ripeto, si tratta di progetti relativi al pubblico impiego, non alla riforma della pubblica amministrazione, settore nel quale non c'è stata nessuna iniziativa governativa, sebbene la nostra Costituzione imponeva che provvedesse e ci fossero pure gli impegni politici, cui cor-

rispondeva la creazione anche del ministro della riforma, sia pure sotto forma di incarico politico anche se sfornito di organizzazione vera e propria. Ebbene, per il settore del pubblico impiego sono stati presentati nella IV legislatura 1078 progetti, dei quali ben 258 sono divenute leggi. Dunque, quasi il 25 per cento delle leggi della passata legislatura attengono al pubblico impiego. Di queste 258, ben 61 riguardano organici ed ordinamenti, promozioni e carriere: 193 attengono allo stato giuridico, assunzioni, avanzamenti e collocamenti a riposo: 4 riguardano l'assistenza. E fra queste 193, collega Cossiga, io credo che ci sia quella famigerata legge Pitzalis, che ha provocato quell'aumento così corposo degli ispettori generali, che oggi rivendicano il trattamento che in base all'articolo 16 dovrebbe essere loro attribuito, senza che si sappia che cosa fanno, se è vero come è vero, che in base all'articolo 1 del disegno di legge in discussione devono essere definiti i compiti e le responsabilità degli ispettori.

Ebbene, ecco la domanda: perché non avete provveduto alla riforma della pubblica amministrazione ? perché non l'avete quantomeno avviata ? Perché non avete adeguato le strutture amministrative dello Stato a quello che è il dettato della Costituzione, a quello che era il vostro stesso impegno politico ?

Io ho qui un riepilogo (che le passerò, onorevole ministro, se le interessa), fatto dall'Ufficio studi della Camera, delle varie dichiarazioni e dei vari impegni presi dai Presidenti del Consiglio susseguitisi alla direzione del Governo (ben 22 crisi di Governo nel nostro paese dalla fine della guerra in poi). Ebbene, ogni volta, è stato preso l'impegno a provvedere alla riforma della pubblica amministrazione: il risultato effettivo è, finora, il silenzio assoluto su tutta la linea.

Ma questo Parlamento nato dalle elezioni del 1968 vi impone oggi — in presenza di un movimento del paese che è riuscito ad imporre al Governo ed alla maggioranza l'attuazione dell'ordinamento regionale — un primo discorso di riforma, sia pure ancora periferico.

Voi avete creduto alle suggestioni, che vi venivano da una certa parte della società, vi siete affidati alla dottrina del neocapitalismo, pensando che esso vi avrebbe risolto i problemi del paese. Invece i problemi del paese sono rimasti tutti quanti interi, perché dopo 25 anni dalla Liberazione noi abbiamo di fronte gli stessi problemi di allora e sono i problemi del sottosviluppo, sono i problemi di un'Italia divisa in due, sono i problemi

dell'occupazione, sono i problemi delle strutture civili!

Ci sono state manifestazioni clamorose di sciopero per la mancanza di case, di scuole, di ospedali, trovandoci noi in questo settore agli ultimi posti tra i paesi della cosiddetta Europa occidentale.

Ebbene, in questa illusione e in questa scelta, voi avete mantenuto la nostra amministrazione con le stesse strutture ottocentesche; avete fatto perno della attività amministrativa, volta a comprimere le autonomie del nostro paese, sulla figura del prefetto; questa figura era coerente al tipo di amministrazione e di ordinamento amministrativo, che si voleva allora creare e noi dobbiamo dare atto che i nostri nonni e i nostri padri che quell'ordinamento crearono furono coerenti.

È noto infatti che al momento della formazione dello Stato nazionale sull'assetto da dare alla struttura dello Stato, c'erano dei contrasti tra chi voleva ordinare il nostro Stato secondo un sistema di autonomia e chi voleva lo Stato accentrato: ma la scelta definitiva in direzione dello Stato accentrato, a prescindere dalle valutazioni delle motivazioni di quella scelta, fu una scelta ponderata, precisa, non improvvisata.

Voi avete invece voluto mantenere un sistema anacronistico, irresponsabile, burocratico, per cui se è vera la definizione di Max Weber che la burocrazia è lo spirito dello Stato, bisogna concludere con Carlo Marx, che la nostra è la prova dell'assenza dello spirito del nostro Stato.

Voi invece avete dimostrato una sostanziale incapacità, anche culturale, a fare una scelta: forse l'avete fatta, la scelta, decidendo di continuare sulla vecchia strada: ma per far questo avete dovuto anche tradire la vostra dottrina, la vostra impostazione ideologica; avete dovuto tradire difatti Don Sturzo per quanto riguarda l'ordinamento, per quanto riguarda l'autonomia regionale e la creazione di un nuovo assetto amministrativo dello Stato.

Ora vi trovate con una situazione di crisi dell'amministrazione, da cui non sapete come uscire perché oggi non vige più la regola, la « legge » dell'ottocento che il campo dell'attività economica è un campo riservato alle forze sociali della borghesia e del capitalismo e lo Stato deve invece preoccuparsi, puramente, semplicemente ed esclusivamente, dell'attività di difesa del mercato interno, dall'esterno e dall'interno.

Oggi lo Stato moderno è ritenuto da tutti responsabile dell'andamento non soltanto dell'economia, ma dell'andamento dell'intera società. Ma come fa il nostro Stato a sostenere questa responsabilità con uno strumento — pubblica amministrazione — così anacronistico? Ecco il problema!

Noi dobbiamo perciò costruire un'amministrazione adeguata alle necessità di uno Stato, che è responsabile, ripeto, dell'andamento complessivo della società e dell'economia nazionale, dobbiamo costruire uno Stato, che risponda delle soluzioni di tutti i problemi della società nazionale.

Perciò non possiamo più accontentarci di avere l'ordinamento amministrativo di uno Stato a responsabilità limitata. Non possiamo più accontentarci di un assetto amministrativo, che si riconduce soltanto ad un sistema di disbrigo di pratiche; abbiamo bisogno di un'amministrazione efficiente, capace di provvedere alle necessità del paese e ad una amministrazione che è una sommatoria di irresponsabilità, dobbiamo sostituire una amministrazione responsabile.

Del resto la nostra vecchia amministrazione non « paga » più e da un pezzo! Ne è prova il fatto che proprio dalla incapacità della pubblica amministrazione a provvedere è derivato il fenomeno dei nuovi enti, creati per i nuovi bisogni del paese (la previdenza, l'intervento dello Stato nell'economia, ecc.) tutti al di fuori della pubblica amministrazione.

Come si spiega questo fenomeno? Si spiega come effetto di un male profondo, quasi di una malattia incurabile, ed è tanto vero quanto vado affermando che ancora oggi si pensa di provvedere alle nuove necessità, vedi le indicazioni del progetto '80, non più per mezzo della pubblica amministrazione, ma creando nuove strutture organizzative, che vanno sotto il nome di « agenzie » e di « aziende ».

Che cosa è questa previsione se non la critica più pesante, la più distruttiva fra quelle che finora sono state rivolte nei confronti dell'attuale assetto, burocratico, della pubblica amministrazione?

Dobbiamo pensare e provvedere seriamente a queste cose, onorevoli colleghi ed onorevole ministro. Invece finora ci avete costretti ad andare avanti sul problema delle carriere e del trattamento economico del personale.

Così mentre siamo giunti ad una situazione assurda, che non regge più, voi ci imponete ancora una volta una discussione settoriale e categoriale, che per fortuna, grazie alla lotta

degli statali e, perché no?, per la nostra azione, ha assunto un rilievo politico.

Infatti noi stiamo discutendo, anzi è stato al centro del nostro dibattito politico, il problema dell'articolo 16 che riguarda i « direttivi » dello Stato. Si è detto che non è vero che i funzionari direttivi dello Stato ammontano a 44 mila e che in realtà essi sarebbero 37 mila. Ora a parte il fatto che la differenza è in definitiva molto modesta tanto da non spostare, io credo, i termini del problema, resta pur sempre il fatto, secondo quanto io leggo in questo documento della Corte dei conti, e cioè la relazione del bilancio 1968, che i dipendenti direttivi dello Stato sono ben 44 mila e rappresentano quasi il 10 per cento del personale amministrativo dello Stato italiano con delle punte percentuali assolutamente eccezionali: per esempio, nel Ministero delle finanze i funzionari direttivi rappresentano il 17 per cento, nel Ministero dell'interno, che ella, onorevole Gaspari, conosce meglio di me, perché vi è stato per ben dieci anni come sottosegretario, i funzionari direttivi sono il 40 per cento del ruolo del personale dipendente. Nel Ministero del lavoro i « direttivi » sono il 14 per cento.

Abbiamo superato tutti i limiti del passato. Le percentuali esistenti fino al 1914, sempre relativamente ai funzionari direttivi, ascendevano al 6,75 per cento rispetto a tutto il personale dello Stato. Nel 1882 la percentuale era del 4,6, ora il 10 per cento. La progressione è trionfale!

È evidente che si è creata una carriera direttiva elefantina, mentre non si è voluto mettere mano alla riforma della pubblica amministrazione. Confrontando i posti effettivamente coperti nel 1968 e le dotazioni organiche nei 10 Ministeri esistenti nel 1910 si ha che i posti di direttore generale sono cresciuti del 340,6 per cento, quelli di ispettore generale del 2581,4 per cento, quelli di direttore di divisione dell'837,6 per cento, quelli di direttore di sezione del 444 per cento.

Ma anche qui avete agito con molta furbia, perché, onorevoli colleghi, mentre così elevato è il numero dei funzionari della carriera direttiva, i quadri direttivi ad esempio del Ministero dei lavori pubblici proposti alla attività urbanistica sono in tutta Italia soltanto 90, compresi gli amministrativi. In questa situazione oggi ci troviamo di fronte alla pretesa del Governo di dare un trattamento preferenziale e privilegiato ai funzionari della carriera direttiva. Ma come è possibile ciò? Già di fronte alla prima Commissione di questa Camera siffatta pretesa del

Governo è stata respinta. Ricordo, onorevole Cossiga, che tutta la Commissione ha respinto il contenuto dell'articolo 16 nel testo formulato dal Governo, tanto è vero che è stato incaricato il relatore di elaborare un nuovo testo, che recepisce le critiche che, dalle varie parti, erano venute nei confronti dell'articolo 16. Tuttavia il testo approvato dalla maggioranza non appare assolutamente soddisfacente, perché praticamente contiene l'accordo della DIRSTAT.

E a questo proposito, mi consenta, onorevole Cossiga, di rilevare la contraddizione tra quello che lei diceva in Commissione e il suo voto favorevole all'articolo 16, sia pure nel testo della Commissione. Non mi interessa di conoscere le motivazioni di questo diverso atteggiamento, ma non c'è dubbio che fra quello che ella diceva, sul piano critico e il voto favorevole al testo, sia pure elaborato dalla maggioranza della Commissione, vi è una forte discrepanza. Il suo discorso è stato un discorso di ferma opposizione e di ripulsa di quella soluzione. Ma nonostante questo, quella soluzione ha ottenuto anche il suo voto favorevole.

Ora noi siamo qui a discutere di questi problemi; abbiamo quasi bloccato l'attività della I Commissione, che da quattro mesi lavora su questa materia. E siamo qui fermi, perché vogliamo impedirvi — non nel vostro stesso interesse, ma nell'interesse della nazione — che si proceda sulla strada pericolosa che è stata percorsa finora; vogliamo impedirvi che si vada avanti col sistema dell'aumento degli organici e la progressione delle carriere. Questa strada è pericolosa, non ha sbocco; ed è pericolosa per gli stessi funzionari dello Stato.

Noi ci rendiamo conto dello stesso stato di disagio in cui si trovano questi funzionari; molti di essi guadagnano poco; sappiamo benissimo ad esempio quanto guadagnano i medici provinciali, gli ingegneri dell'amministrazione dello Stato. Ma questa situazione non l'abbiamo creata noi, bensì voi, signori del Governo, con il vostro sistema irresponsabile di governo anche per quanto riguarda il personale della pubblica amministrazione. Cerchiamo quindi, ripeto, di impedirvi di procedere su questa strada, che è contro gli interessi degli stessi impiegati e degli stessi funzionari dello Stato; il numero enorme di funzionari dello Stato impedisce infatti di provvedere al soddisfacimento di legittime, giuste esigenze di una migliore retribuzione, esigenze che il personale dello Stato avanza, anche in riferimento ad altre carriere del parastato o di altri enti pubblici. Voi avete

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 17 GIUGNO 1970

creato una situazione insostenibile, per la quale non c'è possibilità di sbocco.

Noi pensiamo che il problema del trattamento economico dei direttivi possa essere affrontato soltanto nel più vasto ambito della riforma della pubblica amministrazione; pensiamo che il problema della ristrutturazione delle carriere vada affrontato secondo un quadro della impostazione che la maggioranza della Commissione ha dato per quanto riguarda gli articoli 1, 2, 3 e 25.

Voi eravate invece addirittura venuti a proporre l'aumento degli organici — e l'onorevole Cossiga certo lo ricorda — per il Ministero dei lavori pubblici, per il Ministero della agricoltura e per il Ministero del turismo, che sono direttamente investiti dell'attuazione dell'ordinamento regionale. Noi ve lo abbiamo impedito. È nella direzione che ho indicato prima, che bisogna lavorare, non nella direzione dell'aumento delle qualifiche e dei gradi, al di fuori dei più vasti problemi di riforma.

Avviandomi alla conclusione, devo rivolgervi, colleghi della maggioranza, l'invito ad abbandonare l'illusione che la riforma della pubblica amministrazione si possa fare con un modesto snellimento delle procedure, o facendo di qualche dirigente un *manager* di tipo industriale. Devono cessare queste illusioni manageriali; deve cessare l'illusione che la pubblica amministrazione possa funzionare modificando qualche norma di procedura. Noi dobbiamo invece ricostruirla e rifarla sulla base delle indicazioni che sono contenute nella Costituzione, sulla base delle acquisizioni politiche che il movimento dei lavoratori, la classe lavoratrice ha portato avanti in quest'ultimo periodo di tempo. Se questi problemi di riforma riemergono, se questi nodi essenziali vengono nuovamente all'attenzione del paese, questo accade perché sono cambiati i rapporti politici tra opposizione e maggioranza; e tali rapporti sono cambiati in ragione della mutazione dei rapporti di forza nella società. Oggi voi non potete più dire che le cose non si possono fare; non potete più illudervi, come avete fatto, di risolvere i problemi del paese affidandovi al mito del neocapitalismo.

Abbiamo bisogno di una pubblica amministrazione nuova, democratica, costruita sulla base delle indicazioni della nostra Costituzione; che abbia chiari rapporti con le regioni, con le province, coi comuni, coi nuovi centri di potere sorti nel corso delle lotte dei lavoratori, coi sindacati, con le forze politiche e sociali che vogliono il rinnovamento della nazione.

Una amministrazione aperta alla partecipazione dei cittadini, che consideri i cittadini titolari di diritti e non come sudditi. Soltanto partendo da queste premesse, dalle indicazioni di efficienza e di buon andamento della amministrazione, ma in relazione ai fini che la Costituzione fissa a tutto l'ordinamento, potrà essere fatta una riforma democratica della amministrazione. In questo quadro anche i problemi del personale dello Stato potranno trovare una giusta soluzione. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

COSSIGA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, siamo giunti al momento cruciale e, mi auguro, definitivo di questo tormentato e delicato *iter* legislativo, che ha avuto da un lato certamente momenti di vibrata polemica, ma che indubbiamente ha segnato anche un momento di costruttivo confronto in Commissione e — mi auguro — adesso anche in aula, tra Governo, maggioranza ed opposizione.

Credo che anzitutto debba essere messo in luce, nell'interesse stesso del prestigio della istituzione parlamentare, che il dibattito svoltosi in Commissione — come ha avuto modo di riconoscere anche l'onorevole Caruso — è stato non solo civile per quanto riguarda le forme, ma civile anche da un punto di vista politico in quanto tutte le parti — la maggioranza che sostiene il Governo, il Governo stesso e l'opposizione — si sono sforzate, pur nella inevitabile salvaguardia delle posizioni politiche proprie, di cercare punti di convergenza piuttosto che punti di divergenza.

Credo che abbiamo dimostrato anche in Commissione che se il Parlamento deve essere necessariamente attento alla domanda che viene formulata — anche con l'uso degli strumenti della lotta sindacale — dai movimenti di massa e dagli stessi sindacati; se anche deve fare attenzione non solo alla domanda stessa, ma a quanto in ordine ad essa può essere intercorso tra Governo e parti sindacali interessate, per altro il Parlamento non può mai, neanche in questa occasione, essere ridotto a camera di registrazione e deve, pur nell'attenzione dovuta per quanto accade nel paese, anche attraverso queste forme di democrazia diretta rappresentate dai movimenti di massa e dalle stesse agitazioni sindacali non dimenticare che ripete i suoi poteri da un momento essenziale della sovranità del popolo, qual è il conferimento del mandato attraverso la elezione popolare.

Il carattere tormentato e complesso dell'*iter* legislativo di questa legge è dovuto a vari motivi: alla complessità tecnica del testo che avevamo di fronte, alla complessità della materia e alla rilevanza politica dell'argomento che dovevamo affrontare: la riforma dell'amministrazione dello Stato da un lato e la ristrutturazione del corpo burocratico dall'altro, essendo il riassetto economico — che costituisce la terza parte dell'oggetto del nostro legiferare — non altro che una conseguenza e della riforma della pubblica amministrazione e della riforma del corpo burocratico.

Ci siamo poi trovati a trattare questa materia in connessione con alcuni fatti politici ed istituzionali estremamente importanti: lo avvio dell'attuazione dell'ordinamento regionale, il fatto che la domanda di partecipazione, che sempre più prepotentemente e talvolta anche disordinatamente e — lo ammetto — caoticamente sorge dal paese e dalla società civile (domanda di carattere economico, sociale e culturale), deve poi trovare un suo momento unificante in una domanda di partecipazione politica, che non trova soddisfazione nell'attuale struttura dello Stato, e soprattutto in quella parte dello Stato che, come la pubblica amministrazione, più direttamente dovrebbe poter rispondere a tale domanda, sostanzialmente rivolta ad una più ampia partecipazione politica.

Si tratta di un momento nel quale vengono riconsiderati i rapporti tra Governo e Parlamento, tra Stato e società civile, e in cui vien riconsiderato lo stesso ruolo dei sindacati nella vita dello Stato, nella dislocazione del centro di gestione del pubblico potere, del potere non solo formale ma effettivo in questa nostra comunità così potentemente coinvolta da un movimento di sviluppo.

Tutto questo tormentato *iter* in Commissione, di cui vi è traccia anche nella posizione polemica dell'onorevole Caruso — del resto molto garbata e signorile —, non è stato inutile (e credo che non lo sia anche in aula), poiché se non altro ha fatto sì che alla discussione in aula sia stato sottoposto un testo non perfetto, ma pur sempre un testo apprezzabile sul quale è possibile un dibattito. Io mi auguro sia possibile trovare un punto di incontro, convinto come sono che su questi grandi temi della costruzione dello Stato moderno, e di una moderna amministrazione, sia dovere di tutti fare il massimo sforzo per cercare linee di convergenza e di intesa.

Direi anche che quel tormentato *iter* ha portato, forse quasi per la prima volta in

modo concreto, all'attenzione ed al confronto delle forze politiche una problematica estremamente ricca e interessante, che ha travagliato e travaglia il momento politico e istituzionale che viviamo: quella del rapporto tra Stato e cittadini, tra potere politico e democrazia, tra sindacati, Governo e Parlamento.

Ci siamo trovati ad affrontare un problema che poteva apparentemente sembrare modesto, quello di qualche tabella o di qualche ruolo o di qualche aggiustamento interno della organizzazione. Una organizzazione che non direi neanche cavourriana, poiché se avessimo mantenuto quel modello forse le cose sarebbero andate meglio; gli è che dopo Cavour, non dimentichiamolo, vi è stato Depretis, vi è stato Crispi, vi è stato Mussolini. Probabilmente, onorevole Caruso, se noi fossimo regolati ancora dal testo di legge che ella ha citato, le cose andrebbero meglio; vero è che dopo di allora le cose si sono molto più complicate. Come ci troveremmo meglio se Cavour avesse potuto avallare con la sua autorità politica quel timido esperimento regionalistico...

CARUSO. Questo aggrava la mia accusa.

COSSIGA. ...dovuto al Mancini; se avesse potuto avallare, insomma quell'esperimento di riforma regionalistica con una testimonianza a favore dell'unità del nostro paese, che non avrebbe permesso di far credere che unità e napoleonismo nella amministrazione fossero la stessa cosa.

Ci siamo trovati quindi per la prima volta, su cose che sembravano modeste, a scontrarci e incontrarci sul problema dello Stato, sul problema della costruzione di uno Stato moderno, cioè proporzionato ai bisogni reali di questa società in cui stanno mutando i rapporti di forza e i rapporti produttivi, in cui si creano nuovi ceti e vi è una profonda evoluzione culturale.

L'onorevole Caruso, con la sua garbatezza ha inchiodato o ha cercato di inchiodare sul banco degli imputati l'onorevole Gaspari neventitreesimo ministro della riforma (non mi permetto certo di fare qui il difensore di ufficio dell'onorevole Gaspari) e la maggioranza per quanto attiene la persistenza di questo non risolto problema dello Stato moderno.

Onorevole Caruso, ella ha accennato, sia pure in forma garbata, a un nostro « tradizione », ad una nostra non aderenza alla tradizione sturziana cui per altro ci richiamiamo.

Non desidero fare della polemica ad ogni costo; il fatto è, onorevole Caruso, che ogni volta che si affrontavano determinati problemi eravamo tutti presi, voi a denunciarci come forza retriva a servizio del capitalismo, noi a ricordarvi Budapest. Così, per un certo tempo, tanto noi della maggioranza quanto voi dell'opposizione non abbiamo posto molta attenzione al fatto che il Vietnam riguardava certamente anche noi (ma soprattutto gli Stati Uniti d'America) e che la Cecoslovacchia riguardava certamente anche noi (ma soprattutto l'Unione Sovietica e i paesi del patto di Varsavia) mentre lo Stato italiano riguardava essenzialmente noi.

FREGONESE. È esatto.

COSSIGA. Dobbiamo dunque riconoscere che abbiamo tutti, anche noi della maggioranza, le nostre responsabilità per la mancata soluzione di alcuni problemi di fondo dello Stato, che sono prepotentemente esplosi in connessione al tipo di sviluppo determinatosi nella nostra società. Dobbiamo riconoscere (da parte mia lo faccio, anche se non chiedo all'onorevole Caruso di fare altrettanto, magari per ragioni di *fair play*) che l'interesse reale dei partiti di cui facciamo parte, l'interesse reale, non polemico, anche del suo partito, onorevole Caruso, a questo genere di problemi non è di antichissima data, anche se devo prendere atto con soddisfazione dello sforzo che l'opposizione ha fatto in Commissione.

CARUSO. Vorrei ricordarle soltanto Gramsci, onorevole Cossiga.

COSSIGA. Ella ricorda Gramsci e noi ricordiamo Sturzo; ma sarebbe troppo facile rinfacciarci a vicenda i cambiamenti di rotta legislativa di cui, in senso difforme da quelle impostazioni, ci siamo resi colpevoli già alla Costituente, in relazione ad una situazione politica puramente contingente.

POCHETTI. Voi, vi siete resi colpevoli.

COSSIGA. Noi e voi, colleghi comunisti, perché potremmo ricordare i discorsi di Togliatti, le sue perplessità sulle autonomie regionali, i suoi cambiamenti di rotta. Ma se dovessimo insistere su queste polemiche che rientrano ancora in un clima di « guerra parlamentare fredda » credo che non faremmo un passo in avanti, mentre invece noi vogliamo camminare, cercando di essere noi fedeli a Sturzo e voi a Gramsci e alla concezione

gramsciana del ruolo del vostro partito nella società nazionale italiana.

Conclusa questa premessa, desidero addentrarmi nel tema, avvertendo subito che il mio non sarà un intervento di carattere tecnico, in quanto non ho esperienza sindacale e non sono pertanto un esperto di tabelle, parametri e così via. Mi soffermerò pertanto su alcuni argomenti di carattere generale, e preliminarmente su tre punti: sull'esercizio del potere di emendamento da parte del Governo; sull'osservanza sostanziale dei precetti costituzionali in materia di legge-delega; sul metodo di trattazione della materia del pubblico impiego. Su argomenti di tanta importanza, ritengo che sia conveniente sia per il Governo sia per la maggioranza fare alcune osservazioni che, anche se possono sembrare di critica, non sono un gratuito servizio reso all'opposizione, ma un contributo positivo utile, soprattutto, alla maggioranza.

Per quanto riguarda innanzitutto il potere di emendamento, onorevole ministro, non voglio qui entrare in una sottile disquisizione giuridica sulla natura del potere di emendamento, affrontando il problema se il potere di emendamento sia una estrinsecazione particolare del potere di iniziativa legislativa e se quindi l'esercizio del potere di emendamento da parte del Governo debba avere lo stesso trattamento giuridico del potere di iniziativa legislativa del Governo stesso.

Indubbiamente la prassi parlamentare è nel senso che il Governo, la cui iniziativa legislativa è più vincolata a procedure particolari, ha sempre goduto, nelle assemblee legislative, di un potere di emendamento di fatto, considerato come estrinsecazione del potere collaborativo che il Governo ha come « parte nel Parlamento ».

Comunque il potere di emendamento venga configurato, esso può essere esercitato senza che si travalichi l'oggetto e la materia del disegno di legge cui l'emendamento si riferisce. Ho già avuto modo in Commissione di dire a lei, onorevole ministro Gaspari — avrei però voluto dirlo al suo predecessore — che quando il Governo ritiene che un disegno di legge non vada più bene, non dovrebbe presentare una serie di emendamenti che praticamente rappresentano un altro disegno di legge ma presentarne un altro. In Commissione, infatti, ci siamo trovati in difficoltà enormi anche solo sul piano della tecnica della discussione perché non sapevamo più neanche quali riferimenti usare, se agli emendamenti Gatto, se alla legge di proroga, se agli emendamenti Gatto-Gaspari o ad altro.

Bisognerebbe, perciò trovare una forma di collaborazione tra Governo e Parlamento proprio per non creare difficoltà di ordine tecnico nel lavoro di vaglio degli emendamenti presentati compiuto dal presidente della Commissione e, in un secondo momento dal Presidente dell'Assemblea, quando si passerà alla discussione degli articoli.

Per quanto attiene al problema connesso alla formulazione della legge delega vorrei osservare che vi è una corresponsabilità tra Governo e Parlamento per quanto riguarda l'osservanza sostanziale dei precetti costituzionali in tale materia.

Io non sono per l'onnipotenza normativa del Parlamento, anche perché ciò significherebbe arrivare alla degenerazione, non dico della legge-regolamento, ma della legge-circolare e della legge-provvedimento. Ritengo che il giorno in cui riuscissimo a realizzare degli efficaci sistemi di controllo anche politico, dovremmo investire di maggiori poteri e anche di maggiore responsabilità il Governo nel campo dell'esercizio del potere normativo.

Il Governo ha già un potere normativo primario avente valore di legge: il decreto-legge, sottoposto a certe forme di controllo, che ha un momento importante nella garanzia preventiva costituita dalla indicazione obbligatoria dei criteri e principi direttivi.

Ebbene, io mi auguro che i disegni di legge di delega contengano veramente principi e criteri direttivi, ma è chiaro che non possono farsi passare per principi e criteri direttivi o delle indicazioni ovvie, o la pura e semplice specificazione degli oggetti e delle materie della delega stessa. Non si può, cioè, delegare il Governo a emanare ad esempio, una normativa in materia sanitaria specificando che nella emanazione di detta normativa bisogna far sì che il nuovo ordinamento sanitario curi i malati e non li uccida. Né si può dare delega al Governo di disciplinare la pubblica amministrazione specificando che deve ordinare i ministeri e la organizzazione periferica dello Stato: non è un criterio direttivo questo, è una semplice specificazione dell'oggetto e della materia della delega.

Veniamo ora al terzo problema di carattere generale che è il più delicato e rispetto al quale credo di trovarmi in una posizione che mi consente di parlare alquanto liberamente.

È vero che è finito il collateralismo dei sindacati ed è vero che è stata sancita la incompatibilità tra cariche sindacali e cariche politiche, ma nessuno può impedire ai sin-

dacati di avere amici in Parlamento. Io, purtroppo, non sono etichettato quale amico di sindacati — dico «purtroppo» perché credo che in alcune occasioni possa essere utile! — e per questo forse posso parlare più liberamente.

Ci troviamo qui di fronte ad un problema che un giorno dovremo pure affrontare e risolvere, ci troviamo di fronte ad un nuovo ruolo dei sindacati a livello, direi, originario, nel settore in cui il sindacato è nato, si è sviluppato e si è affermato: il settore della produzione.

Abbiamo avuto poi nel nostro paese (direi, quasi esclusivamente nel nostro paese) la sindacalizzazione del pubblico impiego. È difficile trovare altrove una fioritura di sindacati del pubblico impiego come la si trova nel nostro paese, anche perché molte organizzazioni sindacali estere continuano a ritenere che storicamente il sindacato sia l'organizzazione di chi partecipa al processo produttivo nel senso vero e proprio. Comunque, la situazione è ormai questa, anche se in altri paesi come Gran Bretagna e Francia, il problema è stato risolto in altri modi. È normale, però, che, una volta che le cose si siano messe su questo piano, i sindacati abbiano un loro ruolo, anche se la loro molteplicità provoca talvolta confusione; come sta provocando, non confusione ma caos, nel mondo della scuola, considerato che il Governo si trova nella fatispecie di fronte a ben quattro o cinque sindacati, i quali si comportano in modo diverso nei confronti delle rivendicazioni da avanzare e delle soluzioni da accettare.

È ovvio che in questa situazione è difficile giungere ad un accordo. Non invidio certo né la posizione dell'onorevole Misasi, né quella dell'onorevole Gaspari, nel loro tentativo di risolvere un enigma, un *rebus*, un *puzzle* di questa natura.

Il problema si fa delicato ed appare in tutta la sua drammaticità perché le controversie che sono qui scoppiate e che hanno dato luogo agli scioperi sono, in realtà, in parte, originate dal non perfetto funzionamento del meccanismo di contrattazione tra Governo e sindacati. Infatti, molte delle controversie qui radicatesi e di quelle radicatesi nel settore del pubblico impiego sono sorte addirittura per la diversa interpretazione di accordi che il Governo aveva stipulato con le confederazioni, da un lato, e con la DIRSTAT, dall'altro.

POCHETTI. C'è stata una precisa volontà del Governo. Ne ho citati molti di fatti relativi al pubblico impiego.

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 17 GIUGNO 1970

COSSIGA. Noi possiamo divertirci a dire che la colpa è tutta del Governo ed io stesso potrei divertirmi a parlare qui di Praga. Ma questo non risolverebbe niente.

POCHETTI. Che c'entra Praga?

COSSIGA. Continuiamo ad andare avanti civilmente, come abbiamo fatto finora! Quando discuteremo di problemi politici generali, ella potrà dire che il Governo ha il peccato originale di essere Governo. Noi diremo che voi avete il peccato originale di essere opposizione. E così voi voterete contro e noi voteremo a favore del Governo. Viceversa, qui stiamo cercando di andare avanti faticosamente, perché c'è la realtà di forze che premono per la soluzione di problemi che non possono essere assolutamente risolti con schermaglie polemiche, che — mi creda — sono facilissime. Se ella vuol portarmi sul terreno delle schermaglie polemiche, l'assicuro che mi invita a nozze.

POCHETTI. Non sono schermaglie polemiche. Le sto ricordando dei fatti.

COSSIGA. Ma perché ella vuole dire che il Governo ha tradito o non ha tradito? È stato un brutto pasticciaccio al quale tutti hanno collaborato, come tutti hanno collaborato per la imperfezione del meccanismo di contrattazione.

Per ritornare all'argomento: noi abbiamo dei sindacati che trattano con il Governo, ma trattano con un soggetto che non ha piena capacità di trattare, perché il Parlamento giustamente non vuole rinunciare alle proprie funzioni ed è al Parlamento che finora è riservata la decisione definitiva in tale materia.

Ed allora bisogna scegliere una strada: o noi investiamo in prima persona il Parlamento della trattazione di questa materia, e allora facciamo delle *hearings*, convochiamo i rappresentanti sindacali, con l'intervento degli stenografi perché ogni dichiarazione sia messa a verbale, ed andiamo avanti così. La Commissione affari costituzionali farà allora udienze conoscitive.

DELFINO. Professor Cossiga, ella ha tenuto qui una lezione di diritto costituzionale. Si ricordi allora anche degli articoli 39 e 40 della Costituzione. Ne ha ricordati molti di articoli, ora che ella non fa più parte del Governo: si ricordi anche degli altri articoli e vedrà che troverà anche la soluzione del *rebus*!

COSSIGA. Sono personalmente contrario all'attuazione degli articoli 39 e 40.

DELFINO. Avevo interesse che ella lo dicesse.

COSSIGA. Allora sono lieto di averla soddisfatta. L'ho detto e dal momento che vi sono gli stenografi, lo registreranno sempre che la consideri una dichiarazione da affidare alla storia!

DELFINO. È evidente: si è spostato verso sinistra.

COSSIGA. Lasci stare queste questioni, perché altrimenti le dovrei dire che, mentre qui stiamo discutendo se attuare gli articoli 39 e 40, voi il problema l'avevate invece risolto in radice: sotto il regime fascista non si poneva il problema di regolamentare il diritto di sciopero, perché il diritto di sciopero non esisteva.

DELFINO. Guardi la mia data di nascita. Io sono entrato tre volte qui dentro con i voti degli elettori!

COSSIGA. Anche io sono entrato con i voti degli elettori: non creda che sia entrato qui dentro con decreto del Presidente della Repubblica. Magari: sarei entrato all'altra Camera. E poi, onorevole Delfino, siamo giovani entrambi: siamo entrati insieme.

PRESIDENTE. Qui siete tutti giovani, io sono il più anziano, quindi permettete che inviti l'onorevole Cossiga a continuare e gli altri colleghi a lasciarlo parlare.

COSSIGA. Il problema però bisognerà risolverlo in altro modo. Io ed altri amici abbiamo offerto alla Camera come possibilità di discussione una soluzione: quella che noi abbiamo chiamato la sindacalizzazione del pubblico impiego. Esiste indubbiamente un settore del pubblico impiego che è pubblico non tanto a cagione della natura delle mansioni che vengono svolte, quanto a cagione del datore di lavoro. Io ritengo che un'ampia parte della materia riguardante questo personale possa e debba essere trattata con le stesse forme con cui viene trattata la disciplina di qualunque altro rapporto di lavoro.

Questo si può fare mantenendo intatte le garanzie di sindacato del Parlamento per quanto riguarda la copertura di carattere finanziario, attribuendo al Governo un potere

normativo proprio, anche se vincolando eventualmente l'esperimento alle preventive conclusioni di accordi di natura sindacale; o al limite addirittura attribuendo al Governo una capacità contrattuale di diritto pubblico propria per quanto riguarda la regolamentazione del rapporto di lavoro di una parte di questo personale.

Per un altro settore del pubblico impiego, invece, questo non è possibile, perché lì la pubblicità è legata alla natura della prestazione che si dà: mi riferisco a quel settore nel quale maggiore è l'immedesimizzazione tra lo elemento personale e l'elemento funzionale, strutturale dello Stato. Qui direi che una delle cose assolutamente da escludere è la trattazione sindacale dell'esercizio delle funzioni sovrane dello Stato.

L'appunto fondamentale che io mossi in Commissione all'articolo 16 è questo: che i suoi predecessori, onorevole Gaspari, avevano trattato, mi sembra giustamente, legittimamente, l'orario di lavoro, le questioni del trattamento economico, i parametri, certi aspetti dello stato giuridico, ma erano arrivati a trattare le sfere di attribuzione degli uffici. E debbo dire, perché intanto io sono libero, a proposito di quanto ho letto questa mattina — che cioè è stato stipulato un accordo sindacale con i sindacati della scuola sul decentramento — che io comprendo che i sindacati abbiano delle parole da dire, pongano delle richieste perché anche il modo in cui è organizzata l'azione amministrativa è una cosa che li riguarda; ma ricordiamoci che una cosa è il lavoratore dell'industria altra è il dipendente dello Stato.

Il lavoratore dell'industria partecipa al processo produttivo; nell'industria il lavoratore viene a considerarsi — non uso la parola comproprietario — cogestore dell'impresa. Il lavoratore non considera l'impresa come una cosa diversa da sé. Questo criterio non si può trasferire nell'amministrazione dello Stato. Altrimenti noi avremmo il principio della cogestione in base al quale, ad esempio, la politica estera sarà fatta propria dai diplomatici, la politica economica sarà autogestita in forma democratica dai funzionari del ministero del bilancio, la politica interna sarà gestita in forma democratica, collettiva, dai funzionari del ministero dell'interno e l'ordine pubblico sarà gestito in forma collettiva, democratica, assembleare dai carabinieri e dalle guardie di pubblica sicurezza. Quindi è necessario trovare una strada per trattare la materia del pubblico impiego.

Questa strada potrebbe essere quella rappresentata dalla metodologia che, per esempio, parlamenti diversi dal nostro hanno adottato nei riguardi dell'attività amministrativa delle Commissioni. Nella Camera dei rappresentanti e nel Senato americano, ad esempio, questa attività rappresenta un controbilanciamento del grande potere che viene attribuito all'esecutivo. Se non si sceglie questa strada, allora ve ne è un'altra, quella di una responsabilizzazione del Governo — e responsabilizzazione significa maggior potere — e del sindacato.

Attraverso questa responsabilizzazione il sindacato quando firma sa che quello che firma sarà trasferito poi in atti normativi, ma sa anche che una volta che ha firmato non potrà cercare di mutare le cose attraverso gli amici in Parlamento. Questo sistema può mettere noi tutti, può mettere il Parlamento, al riparo da quelle pressioni settoriali, categoriali, corporative, il cui accoglimento per debolezza di tutti è stato ed è molte volte la causa della confusione e del disordine nell'ordinamento della amministrazione dello Stato.

BARCA. Onorevole Cossiga, dato che ella seguita a parlare di responsabilità di tutti, dobbiamo dire che ci fa piacere di essere considerati corresponsabili perché vuol dire che pesiamo. Però vorrei ricordarle che alla vigilia delle elezioni il gruppo comunista ha mandato in aula la legge che dava dei soldi ai finanziari perché un democristiano, non un comunista, ha imposto, con il vostro voto, un emendamento corporativo che andava a danno dei cittadini. Quando diciamo « tutti », non dimentichiamo le responsabilità specifiche e gli atti compiuti a 20 giorni dalle elezioni, quando ci si diceva: « Attenti comunisti, perché 60 mila finanziari voteranno contro di voi ». Noi abbiamo mandato quella legge in aula; voi non avete avuto questo coraggio.

COSSIGA. Onorevole Barca, anzitutto debbo dirle che le cose non stanno proprio così.

BARCA. È scritto negli *Atti parlamentari*.

COSSIGA. La storia poi va interpretata, perché altrimenti non ci sarebbe discussione in sede storica. Forse perché siamo il partito più grosso abbiamo i peccati maggiori. Però con un po' di sincerità dovete riconoscere, voi del partito comunista, che è il secondo partito, che un po' di indulgenza verso il settorialismo l'abbiamo avuta tutti.

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 17 GIUGNO 1970

BARCA. Sono d'accordo con lei, però...

COSSIGA. Ammettiamo pure che nessuno ha il coraggio di alzarsi in questa Camera per dire che questa baraonda, che questo caos nella scuola finiranno per colpire migliaia di famiglie di operai, di contadini e di impiegati.

POCHETTI. La colpa è vostra.

COSSIGA. Non diciamo che è soltanto colpa nostra. Diciamo che, in una situazione di settorialismo imperante, molte volte il Governo non può resistere perché poi sa che avrà una Camera in cui queste istanze corporative, settoriali, troveranno, magari con la arma dell'emendamento votato a scrutinio segreto, ampio respiro.

POCHETTI. Avete fatto sempre il piccolo cabotaggio ed ecco che le cose vi scoppiano fra le mani.

COSSIGA. Ella, onorevole Pochetti, oggi vuole prendersi il gusto di polemizzare su cose importanti con me. Riserviamo per una altra volta questa polemica e continuiamo ad andare avanti nell'argomento.

Ora, dico, questo è un problema da risolvere. L'amico Galloni ed io abbiamo offerto una soluzione, che non vuole essere definitiva, ma un contributo alla discussione. Non credo che qualcuno di noi si possa ritenere soddisfatto, specie di fronte agli avvenimenti che si registrano in queste ore con il *puzzle* dei problemi della scuola, di questo metodo di trattazione della materia del pubblico impiego.

Quando parliamo del disegno di legge, ci riferiamo ovviamente al nuovo testo che è stato presentato dal Governo, che affronta tre problemi: 1) quello della riforma dell'amministrazione in senso stretto; 2) quello del riordinamento delle carriere; 3) quello del riassetto retributivo.

Io non entrerà in particolari di carattere tecnico, cercherò di affrontarli in termini politico-costituzionali, dicendo che dobbiamo vedere la riforma dell'amministrazione nel quadro del nuovo generale assetto che lo Stato deve avere nel nostro paese. Una riforma reale ed effettiva dell'amministrazione non può essere che pensata e realizzata in questo quadro di carattere generale. Noi dobbiamo rifuggire da tentazioni di carattere corporativistico, tentazioni che sono vivissime. Credo che se vi sono sindacati tentati di diventare corporativi, questi sono tutti i sindacati del pubblico impiego.

Dobbiamo altresì rifuggire dalla tentazione di credere che i problemi dell'amministrazione dello Stato siano problemi puramente efficientistici. Il problema dell'amministrazione dello Stato è certamente un problema di efficienza, quindi anche un problema di tecnologia, ma è anzitutto un problema di natura politica, perché attiene al rapporto fra Stato e cittadini, tra Stato e centri effettivi di potere economico e politico, diversi dallo Stato, di carattere territoriale e non territoriale, istituzionalizzati o non istituzionalizzati. Questo è un problema che noi dobbiamo risolvere, perché l'alienazione, come si suol dire, dei cittadini dallo Stato, in gran parte passa attraverso la crisi dell'amministrazione. Lo Stato per il cittadino non siamo tanto noi Parlamento, ma l'amministrazione, perché oggi abbiamo bisogno di avere un'amministrazione credibile, efficiente, proprio perché lo Stato si trova ad operare in una società enormemente più ricca e più articolata che non le vecchie società; in una società in cui accanto ai partiti ci sono i sindacati, che sono centri di potere, ci sono i centri del potere economico privato, ci sono i centri del potere economico pubblico, cosiddetto centro economico pubblico. E l'azione di mediazione, di interpretazione, di sintesi, ma ad un certo punto anche di sintesi autorizzativa, lo Stato la potrà fare soltanto nella misura in cui la sua amministrazione sarà in grado di reggere il confronto con questi centri di potere.

Possiamo dire oggi onestamente che lo Stato è in grado da pari a pari, con l'uso delle stesse tecniche informative, dello stesso patrimonio di informazione, di dialogare e di colloquiare con centri d'iniziativa economica privata e pubblica? Possiamo onestamente dire che il ministro delle partecipazioni statali può veramente dialogare da pari a pari con gli enti pubblici economici che controlla? Possiamo dire che l'amministrazione dello Stato oggi ha una struttura che le permette di realizzare quelli che sono chiamati i problemi dell'informativa, cioè usare i dati, poter manipolare i dati, avere dei cervelli elettronici? Possiamo onestamente dire tutto questo? Non credo. Ma credo che noi non possiamo abdicare a questo. Ecco perché oggi la ristrutturazione dell'amministrazione dello Stato è un problema di efficienza, ma lo è per una finalità politica, di dominio nel senso democratico — non vorrei essere frainteso — della società e delle forze che animano questa società.

Le pesanti obiezioni che io personalmente (ma credo con altri, e chiedo scusa, signor

ministro) ho rivolto al provvedimento e agli emendamenti presentati dal Governo di cui ella faceva parte in altra veste erano dovute proprio al fatto che non mi era sembrato di cogliere in essi la consapevolezza di questa dimensione del problema. Non mi sembrava che vi fosse a base di quegli emendamenti una visione realistica della società nella quale lo Stato è oggi chiamato a muoversi. Non mi sembrava, tra l'altro, che si proponessero soluzioni — dall'aumento di alcuni organici alla delega per l'azione amministrativa — che non potevano essere accettate.

Il testo governativo non teneva conto particolarmente di tre parametri, cioè dell'attuazione dell'ordinamento regionale, della necessità di ristrutturare l'esecutivo (e quando dico « esecutivo » intendo dire « i poteri governativi ») e della necessità di disciplinare l'azione amministrativa.

Per quanto riguarda l'attuazione delle regioni, bisogna essere chiari e coraggiosi. Noi possiamo richiamarci a Sturzo e i comunisti possono richiamarsi a Gramsci; ma sostanzialmente l'attuazione delle regioni costituisce l'avvio di una ristrutturazione generale delle forme di rappresentanza e di gestione del potere pubblico del nostro paese. Non possiamo pensare, realisticamente, che le regioni siano soltanto ed esclusivamente centri di decentramento amministrativo o normativo. Se vi è qualcuno che ha votato a favore dell'attuazione dell'ordinamento regionale in questo momento politico, con questa idea, debbo dire che ha fatto male. Per lungo tempo — e gli *Atti parlamentari* lo dimostrano — ho nutrito forti perplessità circa l'opportunità dell'attuazione dell'ordinamento regionale in certi momenti; ma adesso che ho votato non mi illudo che l'attuazione dell'ordinamento regionale significhi quello che voglio chiamare « un innocuo decentramento » amministrativo o normativo. Significherà, per forza di cose, un nuovo modo di essere del potere pubblico del nostro paese. E questo richiede un'altra riforma, perché se veramente non vogliamo che salti in aria lo Stato, dobbiamo avere un Governo che, rispettoso delle autonomie regionali, sia per altro in grado di colloquiare con le regioni in maniera autorevole, mediando, perché non vogliamo la confederazione delle regioni d'Italia, e neanche la loro federazione, ma vogliamo uno Stato articolato; e, nel momento in cui facciamo le regioni, se non vogliamo far saltare in aria il paese, dobbiamo pensare ad una ristrutturazione dell'esecutivo, delle funzioni parlamentari e così via, che non facciano scomparire lo Stato, che magari

ridimensionino quantitativamente le funzioni dello Stato come apparato, ma le riqualifichino dal punto di vista qualitativo.

L'attuazione dell'ordinamento regionale richiede il decongestionamento dell'azione centrale dello Stato, il ridimensionamento dell'azione centrale dello Stato, il ridimensionamento dell'amministrazione periferica e una radicale ristrutturazione dell'apparato statale. Sostengo che le nostre convinzioni regionalistiche e la nostra volontà di portare avanti l'attuazione dell'ordinamento regionale si saggeranno non tanto come si sono saggiate nel lungo braccio di ferro per approvare la legge elettorale e poi la legge finanziaria, ma quando si tratterà di smontare l'apparato burocratico statale centralizzato e periferico, quando si tratterà — pur con incentivi e allettamenti — di decongestionare Roma, cioè i ministeri, per mandare il personale esuberante a fare un lavoro più produttivo in periferia. Credo che quello sarà il momento in cui si saggerà la volontà regionalistica autentica, perché costituirà il momento in cui più difficile sarà il passaggio, l'incontro e il confronto tra vaste masse di sindacati, che sono democratici per natura e sono in espansione per riconoscimento, e partiti che si sogliono chiamare in crisi, e istituzioni di cui ad ogni passo viene denunciata l'inefficienza.

Per questi motivi — ho detto — è necessaria una ristrutturazione dell'esecutivo, perché oggi ci troviamo a non poterne individuare bene le funzioni. Non solo non abbiamo attuato la legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri, ma ancor oggi si discute che cosa i ministri possano o non possano fare, cosa possa o non possa fare il Presidente del Consiglio, che funzione abbia questo plotone di sottosegretari di Stato, che ormai è addirittura un battaglione, per cui bisognerà trovare, al prossimo Governo, un'altra sala per farli giurare tutti. Non mi scandalizza che vi sia tanto personale politico nel Governo, ma vorrei sapere se tutto questo personale politico serva, se gli diamo una funzione. E questa ristrutturazione dell'esecutivo, che è la rivalutazione della centralità di un potere politico che dev'essere ristrutturato perché sia più efficiente e più responsabile (perché questo, cari colleghi dell'opposizione, è nel vostro stesso interesse), la si deve fare per evitare un fenomeno del quale nessuno di noi talvolta vuol parlare, di cui pare nei testi legislativi non si riscontri preoccupazione (almeno a leggere la prima formulazione dell'articolo 16), ma che è un fenomeno che all'analisi socio-politica (e

neanche delle più moderne) è ben conosciuto: la fondazione del potere burocratico irresponsabile.

Qualunque burocrazia cerca di porsi come forza autonoma rispetto all'ambiente politico che l'ha prodotta, cerca di diventare forza politica essa stessa. E uno dei motivi della mia avversione alla vecchia dizione dell'articolo 16 è che ciò veniva consacrato — fra l'altro, in forma costituzionalmente dubbia — in una serie di attribuzioni autonome, insindacabili, di insigni personaggi della carriera direttiva per i quali valeva (diciamolo sinceramente) il principio della irresponsabilità! E non mi si venga a dire che c'è sempre la possibilità di sottoporli a procedimento disciplinare od altro, perché della propria responsabilità credo che gli unici che nel nostro paese rispondano siano in primo luogo i deputati, che vengono cacciati via, e i governi, che cadono. Ma sinceramente credo che nel nostro paese nessun altro agente dello Stato sia effettivamente responsabile.

Tutto questo avrebbe richiesto una diversa pianificazione legislativa, avrebbe richiesto che si fosse varata la legge sulla Presidenza del Consiglio e sulle attribuzioni del Governo, che si fosse almeno avviato il trasferimento delle funzioni degli uffici dallo Stato alle regioni e che poi si fosse affrontato il problema del riordinamento dell'amministrazione. Questo, peraltro abbiamo visto che non è realisticamente possibile, e perciò siamo andati avanti, anche perché la politica non può essere sempre la scelta del perfetto, ma è la scelta, l'arte, del possibile. Vi è una situazione di agitazione nel paese, vi è stato in alcuni il timore che in attesa della grande riforma non facessimo le riforme non dico piccole, ma quelle medie e perciò noi siamo andati avanti. E debbo dire che in questo andare avanti c'è stato un comportamento politicamente civile della maggioranza e della opposizione; debbo dire che, dopo una necessaria posizione polemica dell'opposizione ed un necessario (rientra nel gioco) irrigidimento del Governo, abbiamo trovato nelle successive fasi un Governo aperto al confronto, aperto a recepire, aperto a comprendere, aperto ad accogliere quelle che erano le critiche costruttive che provenivano e dall'opposizione e dalla maggioranza.

Di questo io ritengo, non per un atto di generica solidarietà governativa, di maggioranza, ma per un atto di responsabilità, quale parlamentare, di dovere dare atto al Governo e in particolare al ministro della riforma burocratica, ventesimo o ventitreesimo non so

bene (a me piacerebbe di più che fosse il ventitreesimo perché richiamerebbe altri valori).

Ora, noi ci troviamo ad un momento in cui faticosamente abbiamo portato qui non tanto un testo, quanto dei testi. Continueremo a lavorare attorno a questi testi anche in contatti informali, però credo che alcune linee di questa riforma ci abbiano già trovato concordi e possano essere attuate e valorizzate: più che linee di una riforma, direi di una pre-riforma, di un avvio alla riforma perché io ritengo che la vera riforma dell'amministrazione dello Stato non potrà attuarsi se non quando avremo veramente il nuovo quadro completo della strutturazione dello Stato attraverso l'attuazione dell'ordinamento regionale, la legislazione sull'azione amministrativa e la ristrutturazione del potere esecutivo. Però, siccome queste sono tutte cose che debbono avvenire, chiamiamola non una riforma, ma l'avvio, anche incisivo, ad una riforma, che oggi non si può compiutamente fare perché non siamo padroni di tutti i dati della situazione.

Per quanto riguarda la riforma dell'amministrazione, credo che siano fondamentali non dico gli aggiustamenti, ma le innovazioni che noi abbiamo portato al testo presentato dal Governo, che il Governo ha accettato collaborando con noi, perché hanno inserito la riforma dell'amministrazione dello Stato nel quadro dell'attuazione dell'ordinamento regionale e hanno preso il parallelismo tra attuazione dell'ordinamento e riforma dell'amministrazione dello Stato a criterio fondamentale: come si trasferisce, si taglia; come si decentra, si decongestiona. E abbiamo cercato non solo di realizzare questo con una (sono stato accusato di professorismo: no!) professorale, pignolesca indicazione richiamando ad ogni pie' sospinto le leggi sulle regioni, l'ordinamento regionale; ma anche con una garanzia di carattere dinamico, dando alla Commissione affari costituzionali (di cui peraltro il Comitato dei nove proporrà a tal fine l'ampliamento e che già deve esprimere la sua opinione sui decreti che verranno emanati in attuazione dell'articolo 17 della legge finanziaria per il trasferimento (alle regioni) anche l'attribuzione in materia di organizzazione, di riforma dell'amministrazione dello Stato e chiamando le regioni a dire la loro parola sul riordinamento dell'amministrazione dello Stato. Questo credo che sia un frutto politico di tale confronto e di tale ascolto, ed è un frutto apprezzabile che noi dobbiamo riconoscere come tale.

Il secondo punto è quello della riforma della dirigenza, per la stretta connessione tra

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 17 GIUGNO 1970

la riforma dell'amministrazione e l'ordinamento della funzione dirigenziale, la ristrutturazione della carriera che deve svolgere la funzione dirigenziale e il riassetto retributivo in relazione alle funzioni dirigenziali che vengono attribuite. È il problema del famoso articolo 16 (numero fatidico che forse qualcuno giocherà al lotto!). Debbo dire che io non accetto il metodo di chi con la critica all'articolo 16 vorrebbe portare un attacco indiscriminato a tutta la carriera direttiva e a quei lavoratori dello Stato impegnati in quel settore; o di chi vorrebbe portare questo attacco indiscriminato a coloro che sono inquadrati in quella organizzazione sindacale che si chiama DIRSTAT.

Non ho difficoltà ad ammettere che alcuni degli atteggiamenti di questa organizzazione sindacale mi hanno lasciato e mi lasciano perplesso, né ho difficoltà a riconoscere che la DIRSTAT ha tutto il diritto, come organizzazione sindacale, di svolgere la sua azione sindacale di massa quando, come e meglio crede perché questo diritto riconosco anche agli altri. Ma mentre io ritengo importante e fondamentale che venga affrontato il problema della carriera direttiva e soprattutto il problema della funzione dirigenziale e che si debba riconoscere che un'amministrazione moderna deve avere una classe dirigenziale moderna ed efficiente, che le permetta quel tale confronto e quel tale dialogo di cui si è parlato con gli altri centri di potere effettivo che esistono nel paese, non è possibile ritenere che lo Stato sia tutto. Lo Stato-apparato è una delle componenti della società politica. Anche noi siamo una delle componenti di questa società, ma non siamo « la » componente e non è vero che « il Parlamento può fare tutto tranne che trasformare un uomo in una donna », come diceva un illustre giurista inglese. Però non posso ammettere che questo problema venga affrontato con una visuale di carattere corporativo né tanto meno posso avallare posizioni che consciamente o inconsciamente vorrebbero portare al riconoscimento dell'esistenza di un quarto potere secondo quelle che sono le tendenze insite in tutte le burocrazie.

Non per voler ricambiare la polemica, ma il problema delle strutture burocratiche e il problema della classe burocratica è un problema di tutte le società moderne in sviluppo. È il problema grave degli Stati Uniti o della Francia dove la tecnocrazia ha avuto ed ha il suo maggiore momento di splendore. È il problema del nostro paese, ma esso è anche un problema angoscioso per paesi a struttura eco-

nomica, sociale e politica diversa dal nostro, tanto che i termini « lotta al burocraticismo », « no al burocraticismo », « degenerazione burocraticistica » hanno trovato utilizzazione più nelle polemiche a livello di partiti e a livello istituzionale nelle democrazie di tipo orientale che non nelle democrazie di tipo occidentale.

Esiste dunque il problema della dirigenza! E noi dobbiamo assicurarci una dirigenza altamente qualificata. Ripeto, non si tratta di una esigenza soltanto aziendale, bensì di una esigenza politica; occorre cioè dare la possibilità allo Stato di poter essere competitivo, nel campo delle intelligenze, delle capacità « manageriali », dell'uso degli strumenti moderni dell'informazione e dell'elaborazione, con le altre componenti di potere di questa società di gruppo, se non si vuole che sia sommersa, che il ministro delle partecipazioni statali non sia l'ambasciatore dell'ENI, dell'IRI, dell'EFIM, delle grandi banche nel Governo, che il ministro dell'industria non debba essere costretto a ricorrere agli uffici studi delle imprese private o pubbliche per avere i dati; se non vorremo domani trovarci sprovvisti, noi Stato, rispetto a regioni come la Lombardia e il Piemonte che probabilmente disporranno di cervelli, di tecniche moderne di amministrazione, di elaborazione, di rappresentazione di dati più efficaci che non le nostre.

Esiste certamente il problema della decongestione ministeriale, per rompere il monocaticismo del ministro, ed evitare che il ministro sia l'unico organo esterno dell'amministrazione. Signor Ministro, una delle grandi riforme costituzionali in Inghilterra si è avuta quando è stata data facoltà ai funzionari di decidere su cose per le quali decideva prima il ministro; in questo modo il ministro non è più soffocato da miriadi di carte, ed ha il tempo non solo per firmare, ma anche per pensare, per fare politica e per governare. Governare non significa solo firmare, perché quando si è troppo impegnati a firmare, non si legge ciò che si firma, e si arriva a non poter decidere circa il contenuto del documento che poi si firma.

Questo problema, quindi, esiste. Esiste il problema del reclutamento, dell'avanzamento, di uno stato giuridico proprio e di un trattamento economico appropriato. Questi problemi, certamente, non erano risolti nell'articolo 16 del vecchio testo, perché tra l'altro si confondeva la qualifica grado-stipendio con la competenza di capo dell'ufficio; si confondeva il grado di capitano con la funzione di coman-

dante di compagnia, come dissi una volta per farmi comprendere. Nel vecchio articolo 16 si creavano situazioni di autonomia, ma senza la relativa responsabilità, e si evitava di individuare esattamente cosa fosse la dirigenza.

La formulazione dell'articolo 16 nel testo del Governo non era e non è difendibile, e per essere onesti non è stata difesa; dobbiamo dire che il Governo, pur fedele alla parola data, ha preso atto delle critiche costruttive che da tutte le parti sono state rivolte a questo punto.

Siamo pronti a riconoscere tutti quanti il merito dei lavoratori che fanno parte della carriera direttiva, ma per quanto mi riguarda non posso ritenere che il nostro paese abbia bisogno di 44 mila dirigenti. Sono dell'opinione che si debbano attribuire, come prevede anche la Costituzione, per far sì che i ministri facciano i ministri, per decongestionare, per rompere il monocraticismo, sfere autonome di potere decisionale; ma quando attribuiamo sfere autonome di potere decisionale in campi che non siano di mera discrezionalità tecnica, è necessario che esistano forme di responsabilità politicamente sindacabili. È già difficile sapere cosa sia la discrezionalità tecnica o la discrezionalità amministrativa, ma quando arriviamo alla discrezionalità amministrativa delle massime qualifiche dell'amministrazione dello Stato, devo dire che non so individuare bene il criterio che separa la discrezionalità amministrativa dalla scelta politica vera e propria.

La nostra Costituzione vuole che al potere di effettuare la scelta politica corrispondano determinati tipi di responsabilità, che non saranno le responsabilità del ministro o di altri, ma saranno responsabilità parapolitiche, discrezionali, come è discrezionale l'esercizio del potere che si vuole responsabilizzare.

Noi abbiamo compiuto uno sforzo, tutti assieme, nella formulazione dell'articolo 16; abbiamo innanzitutto cercato di distinguere il problema dell'ordinamento degli uffici, della individuazione delle sfere di attribuzione di certi organi (direttore generale, ispettore generale, direttore di divisione) dal problema parallelo delle carriere. Abbiamo cercato di configurare dei tipi di responsabilità; abbiamo cercato di dare una certa struttura autonoma a questa funzione dirigenziale, senza per questo dimenticare che il traguardo finale, al quale personalmente penso, è quello dell'istituzione di una vera e propria alta dirigenza, non dimenticando la necessità di risolvere il problema relativo ai famosi 44 mila, o 40 mila,

o 36 mila lavoratori (sono sempre pronto a trattare su queste cifre, che comunque non somigliano ai 6 mila della Gran Bretagna, ai 7 mila della Germania o agli 8 mila della Francia).

L'articolo 16 ha voluto portare a questo: all'individuazione delle posizioni dirigenziali, alla configurazione di una sfera di autonomia decisionale con corrispondente responsabilità; ha voluto costituire, cioè, l'avvio di una alta dirigenza senza dimenticare che esistono, però, 44 mila o 36 mila lavoratori della carriera direttiva, che non credo alcuno di noi abbia intenzione di licenziare o distruggere.

Esiste il problema di un passaggio dal vecchio al nuovo; in questo passaggio, oltre alle posizioni quesite, dobbiamo cercare di risolvere tutto il problema con minori strappi e tensioni possibili. Pertanto, la discussione è ancora aperta sull'articolato; ci siamo incontrati più volte su questo punto, ma io credo, signor Presidente, che dell'attività parlamentare faccia parte non solo quanto diciamo o facciamo in Commissione o in aula, ma anche quanto facciamo al fine di agevolare il lavoro che poi deve essere compiuto in Commissione o in aula. Di conseguenza, credo che sia un esercizio di funzioni parlamentari anche l'attività di incontri e di confronti di carattere formale o informale che si possono avere.

BARCA. Del resto, le leggi migliori le abbiamo fatte quando il Comitato dei nove ha realmente funzionato.

COSSIGA. L'onorevole Mancini, al quale devo dare atto, oltre che di una infinita diplomazia, di una grande pazienza e di una grande capacità semplificatrice e rielaborativa, ha prodotto un testo con la collaborazione del Comitato dei nove e anche di elementi della Commissione o di altri parlamentari che hanno voluto collaborare al di fuori del Comitato dei nove e della Commissione affari costituzionali. Questo nuovo testo viene offerto alla meditazione, alle osservazioni, ai dinieghi, agli scontri, alle richieste di chiarimento e, mi auguro, non ai dinieghi o alle posizioni preconcepite.

CARUSO. Ella sa che non ce ne sono.

COSSIGA. Io ritengo che, siccome questo è un punto importante, dobbiamo compiere il massimo sforzo per risolverlo.

Vi saranno anche altri adempimenti collaterali, il giorno in cui licenzieremo — secondo

il linguaggio parlamentare ottocentesco — questa legge.

Ho detto che, a mio avviso, questa non è ancora la riforma; è, comunque, un serio avvio ad una riforma che si concluderà quando avremo tutti i dati per poterla fare. Occorre però procedere seriamente all'attuazione dell'ordinamento regionale, e in questa direzione, come ho detto, troveremo resistenze politiche e corporative, come ad esempio quando si tratterà di ridimensionare i poteri del Ministero dei lavori pubblici, del Ministero della sanità, del Ministero del turismo e dello spettacolo, del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, e così via. Sarà necessario, a volte, allettare qualcuno conferendogli un grado in più; su questo, onorevoli colleghi, non mi formalizzerei.

Diamo pure un grado in più o un assegno *ad personam* a qualcuno, per esempio, per decongestionare Roma. Credo che non possiamo fare i puristi; il purismo nella lingua italiana non è stato una delle cose più belle: non facciamolo in politica. Diamo piuttosto il necessario avvio all'attuazione dell'ordinamento regionale.

Con l'ordine del giorno che abbiamo presentato (onorevole Presidente, si intende svolto con questo mio purtroppo non breve — e ne chiedo venia ai colleghi — intervento) invitiamo il Governo a presentare un disegno di legge sull'ordinamento e i compiti della Presidenza del Consiglio dei ministri, sulle attribuzioni e il funzionamento del Consiglio dei ministri, sulle attribuzioni generali e specifiche del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri e su tutte quelle altre materie che riguardano la organizzazione dell'esecutivo.

Io sono tra coloro, onorevole Caruso, che si sono opposti all'emendamento governativo che riguardava la ristrutturazione dell'amministrazione degli interni. Non perché questa ristrutturazione non sia necessaria, ma perché (e non si poteva fare con delega) bisognava attuare l'articolo 124 della Costituzione, che prevede genericamente poteri di sovrintendenza e di coordinamento del commissario del Governo. Problemi che non sono stati compiutamente trattati nella legge Scelba e che invece necessitano di una regolamentazione. Ci sarà, sì, un primo periodo in cui i nostri colleghi regionali faranno i costituenti o i semicostituenti, ma soprattutto vi saranno problemi quando entreranno in funzione i consigli regionali a livello legislativo e quando si tratterà di coordinare l'attività amministrativa dello Stato con quella della regione. Oc-

corre quindi procedere ordinalmente ad una regolamentazione.

Noi siamo convinti della importanza politica dell'attuazione dell'ordinamento regionale, ma non possiamo peraltro nasconderci che trattandosi di una grossa riforma vi sono anche delle incognite e dei pericoli di disfunzioni, almeno iniziali; a tutto questo noi, che crediamo nelle regioni vogliamo porre riparo, se possibile, in tempo utile.

Per l'azione amministrativa la Commissione ha detto « no » (il Governo lo ha accettato) alla delega, poiché non si può delegare all'esecutivo la regolamentazione dei suoi rapporti con il cittadino. Alcuni colleghi, tra cui io, pensavamo di presentare un altro ordine del giorno chiedendo al Governo di preparare un disegno di legge sull'azione amministrativa. Esiste però in merito una proposta di legge, presentata dall'onorevole Lucifredi, che ha avuto un *iter* travagliatissimo, perché è stata approvata da una Camera varie volte, arrivando sempre alle soglie della definitiva approvazione che però non è mai avvenuta. Colpa della maggioranza e colpa dell'opposizione poiché talvolta l'iniziativa è stata bloccata dalla maggioranza, talaltra dalla presentazione di 50 o 60 emendamenti da parte della opposizione. Esiste comunque quel testo di legge; credo di poter legittimamente invitare il Governo a dire in merito la sua parola.

Per quanto ci riguarda io e gli altri colleghi intendiamo chiedere una rapida iscrizione all'ordine del giorno della Commissione affari costituzionali della proposta di legge Lucifredi in modo che, se si trova l'accordo, sia esaminata in sede legislativa; e invitiamo il Governo ad essere pronto per quella occasione a dare il suo contributo, che è necessario, indispensabile, poiché il Governo potrà portare la sua esperienza anche concreta su alcune modalità.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento legislativo di cui ci stiamo occupando ha avuto, e forse avrà ancora, un *iter* non soltanto lungo ma anche tormentato e questa fatica, per altro, non sono stati improduttivi in quanto sono stati commisurati all'importanza della materia che abbiamo trattato e che dobbiamo responsabilmente ordinare.

Ritengo che il lavoro compiuto dalla Commissione (dalla maggioranza e dall'opposizione), dal Governo e dal relatore abbia dato risultati apprezzabili, anche nel dissenso che ci può dividere: sarebbe non cor-

retto, almeno da parte mia, non riconoscere lo sforzo compiuto.

Mi auguro che sia possibile licenziare, con il più vasto accordo possibile, questo disegno di legge. Una volta approvato questo provvedimento (che io ritengo non di riforma ma di avvio, sia pure importante, alla riforma) occorrerà riprendere il cammino e andare avanti su questi fondamentali temi della riforma dello Stato, per l'attuazione più ampia dell'ordinamento regionale, correlata ad una rivalutazione, ad una rifondazione dello Stato nei suoi organi esecutivi e legislativi, nella sua branca amministrativa. Bisogna che vi sia l'impegno ad andare avanti nella riforma degli enti locali, nella revisione del sistema della giustizia amministrativa, nella revisione del collocamento e delle funzioni delle forze armate e dei corpi di polizia. Si tratta cioè di andare avanti sul tema della costruzione di uno Stato moderno, per una società che tanto è cambiata e che ancora mostra di volere e di dovere cambiare.

È, questo, un impegno che potrà essere dialettico, in cui potremo trovarci di fronte noi della maggioranza e voi dell'opposizione (di sinistra e di destra, perché anche questa ultima rappresenta una componente del corpo elettorale) in uno scontro in cui dovremo misurarci tutti, consapevoli che il fallimento dello Stato non sarebbe una sconfitta di chi governa oggi lo Stato ma rappresenterebbe il fallimento di una prospettiva democratica di sviluppo della nostra società.

Quello della fondazione, meglio della rifondazione, di uno Stato moderno, capace di rispondere alla nuova domanda politica che sorge da una società che cambia, è il terreno più appropriato di confronto, e se necessario di scontro, tra le forze politiche.

Il problema dello Stato, infatti, non è solo il problema dell'autorità sul cittadino, ma è anche il problema della garanzia del cittadino. Quello dello Stato non è solo il problema dell'autorità ma è anche il problema della libertà. Lo Stato non è solo momento di autorità ma è anche momento di libertà.

La società cambia. Io mi auguro che le forze politiche del nostro paese e il Parlamento che le interpreta siano in grado di far sì che ad una società in movimento corrisponda uno Stato capace a sua volta di cambiare, perché lo sviluppo economico e sociale del paese e la ristrutturazione delle forze economiche, sociali e produttive trovino nella rifondazione dello Stato una misura,

una garanzia di libertà e di imperio del diritto, un frutto di progresso sociale, economico e civile, di progresso nella libertà. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Non essendovi più iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore onorevole Antonio Mancini.

MANCINI ANTONIO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, la discussione che si è testé conclusa ha riportato alla nostra attenzione questioni controverse già esaminate in Commissione, per alcune delle quali mi pare si siano dissolti i dubbi e le difficoltà, specie per quanto attiene alle riserve mosse circa la proponibilità degli emendamenti dopo che in parte i termini della delega erano già trascorsi e soprattutto in merito alla possibilità di introdurre, con la proroga dei termini, anche questioni completamente nuove, cioè materie non previste nell'originario provvedimento di legge.

Ritengo che l'onorevole Bucciarelli Ducci, presidente della I Commissione, abbia risolto in maniera valida, accettata da tutti in Commissione, il primo dubbio; l'onorevole Gaspari, dal canto suo, portò, a conforto della tesi sostenuta dal presidente, in un certo senso elementi di prova, in quanto attraverso precedenti dimostrò la possibilità di questa ulteriore proroga dei termini.

Circa la possibilità o meno di introdurre questioni nuove, la discussione, sempre dotta ed interessante, si concluse tenendo conto soprattutto di due fatti: si tenne conto in primo luogo che con moto unanime dell'aula si era deliberato il rinvio, per l'esame in sede referente da parte della I Commissione, del testo degli emendamenti Gatto-Gaspari, il che implicava una volontà dell'Assemblea di prendere atto degli emendamenti stessi; si tenne conto in secondo luogo che, avendo già subito questi emendamenti il vaglio del Consiglio dei ministri in una apposita riunione (sia pure senza il rigore del rito formale), rappresentavano in sostanza una maniera dell'esecutivo di intervenire, così come è suo compito istituzionale, nella produzione legislativa.

Questi due problemi sono stati nuovamente sollevati in aula, ma io ritengo che le soluzioni adottate in Commissione possano essere considerate pacificamente accettate.

Tutti gli oratori intervenuti hanno riconosciuto l'esigenza della riforma della pubblica

amministrazione nelle sue strutture e nelle sue procedure ed hanno quindi concordato sulla opportunità, riconosciuta con maggiore o minore ampiezza, di integrare le norme contenute nella legge n. 249 con l'indicazione di nuovi principi e di nuove direttive.

Ritengo che l'aver escluso in Commissione (sicché non compare più nel testo ora in discussione) una parte del contenuto dell'articolo 4 del testo degli emendamenti Gatto-Gaspari sia un fatto non positivo; a mio giudizio, infatti, provvedimenti di questa complessità e di questo tipo concernono materie, irte di difficoltà tecnico-giuridiche, che richiedono una elaborazione tranquilla e meditata, con una omogeneità di impostazioni e direi perfino con una uniformità terminologica che sono ben lontane dal tipo di lavoro che proficuamente può essere svolto in Assemblea, sicché attendere la presentazione di un provvedimento ordinario nel futuro può essere — io ritengo — anche deludente.

Inviterei gli onorevoli colleghi, inoltre, per il margine residuo di possibilità di introdurre o reintrodurre principi nuovi, a voler riflettere sul fatto che il testo degli emendamenti, approvato dalla Commissione ed in gran parte accettato durante questa discussione generale, non contiene soltanto norme sul riassetto delle carriere e delle retribuzioni, ma anche taluni principi per la riforma dell'atto amministrativo e della procedura amministrativa. Non contiene tutto, ma contiene una parte di questa materia, sicché riterrei che correttamente l'interpretazione che il Governo potrebbe dare, in sede di emanazione delle norme delegate, potrebbe implicare una sufficientemente vasta rielaborazione della disciplina legislativa di questo settore, senza che per altro siano poste norme precettive che diano la garanzia di una maggiore rispondenza alla volontà del Parlamento dei testi, così come saranno elaborati.

L'onorevole Gastone ha fatto una proposta tendente ad affidare alla Commissione interparlamentare prevista dall'articolo 51 della legge n. 249 l'elaborazione di un testo legislativo per la riforma delle strutture dell'amministrazione pubblica, nonché dell'atto amministrativo, evidentemente rendendosi conto che questo non è un lavoro che possa essere svolto in maniera produttiva in Assemblea. Ma anche se le argomentazioni proposte dall'autorevole collega sono brillanti e in un certo senso seducenti, non si può non rilevare che, accogliendo la sua proposta, la Commissione, istituita dall'articolo 51 per dare un parere formale sulla rispondenza dei provvedimenti

delegati alla volontà del Parlamento, verrebbe ad assumere, oltre che la funzione di punto di confluenza finale dell'*iter* di produzione legislativa, anche la funzione di punto di partenza di questo *iter*, chiudendo un cerchio che praticamente verrebbe ad escludere l'apporto di esperienza e di meditazione di una pluralità di organi a livello costituzionale.

Approfittando di questa risposta alla proposta dell'onorevole Gastone, vorrei permettermi di chiarirgli che non hanno fondamento i suoi dubbi sulla estemporaneità della rielaborazione dell'articolo 16 operata dal relatore per incarico — sia pure dato a maggioranza — della I Commissione. Posso assicurarla, infatti, che durante tutta la discussione, protrattasi per numerose sedute, e nel corso degli incontri ufficiosi che si sono svolti parallelamente alle discussioni e alle sedute di Commissione, non mi sono limitato — come era mio dovere — a prendere nota delle indicazioni che a mano a mano andavano emergendo, ma ho anche tenuto aggiornato un testo rielaborativo dell'articolo 16, la cui rielaborazione appariva senza dubbio non solo prevedibile, ma assolutamente indispensabile. Pertanto, nel momento del bisogno, questo testo in continuo divenire — che voleva in un certo senso interpretare con il consueto procedimento di astrazione quella che potesse essere giudicata come la volontà della Commissione nel suo complesso — era pronto.

Non oso sostenere che fosse un testo perfetto, non soltanto perché sarebbe prova di una immodestia dalla quale voglio tenermi lontano, ma anche perché l'esperienza successiva ha portato, con lo stesso sistema, ad una ulteriore rielaborazione dell'articolo 16, che spero possa essere quella definitiva, accettata almeno dalla maggioranza, se non dalla totalità delle parti politiche di questa Camera.

Gli interventi dei colleghi Fregonese, Cavallari, Ianniello, Salomone, Fusaro, Tuccari e Lattanzi hanno avuto la caratteristica di proporre questioni particolari e di mettere in evidenza come le ragioni di dissenso su alcune questioni veramente importanti andassero progressivamente attenuandosi, sicché oggi io spero appaia la possibilità della completa saldatura e quindi del varo di questa tormentata legge. Sotto questo aspetto l'intervento del collega onorevole Di Primio ha avuto una sua particolare caratteristica, direi anche una particolare forza cogente perché egli, avendo in un discorso di sintesi molto concentrata esposto in termini, non dico ultimativi, ma quasi perentori il pensiero del gruppo socialista, ha forse contribuito ad accelerare quei ripensa-

menti, quei nuovi incontri, quei nuovi sforzi che implicitamente auspicava, anche se nel momento in cui intervenne aveva piuttosto una visione pessimistica circa il possibile risultato finale di tali incontri. Mi auguro che passando alla discussione degli articoli questa speranza, anche se non aveva grande ampiezza, possa tradursi in realtà.

In particolare ritengo di dover ringraziare l'onorevole Galloni il quale, quasi riecheggiando le posizioni assunte dal collega Di Primio, in un suo discorso ispirato più alla fiducia che alla sfiducia, più all'ottimismo che al pessimismo, ha indicato con estrema chiarezza e con un intervento che ritengo di natura quasi risolutiva la strada da seguire, che era quella di coltivare la modesta e forse anche scheletrica pianticella della speranza di ulteriori approfondimenti, rivolgendo autorevolmente a tutti i gruppi la preghiera di voler partecipare agli ulteriori incontri anche di natura ufficiosa.

Vengo agli interventi dell'onorevole Caruso e dell'onorevole Cossiga che sono stati gli ultimi. All'onorevole Caruso debbo rivolgere un ringraziamento cordiale per aver riconosciuto che il lavoro comune svolto in Commissione e nel Comitato dei nove ha migliorato il testo e lo ha portato quasi alla soglia di quello che può essere inteso come un consenso sugli aspetti tecnici, non implicante sicuramente approvazione sul piano politico. In merito alla questione che egli ha posto sul segreto d'ufficio — ed è anche questa una questione tecnica della quale ritengo sia compito del relatore interessarsi — vorrei chiarire che il segreto d'ufficio esiste per gli atti d'ufficio, nel senso che l'impiegato non può propalarne il contenuto; ma la prassi e le leggi consentono che i dirigenti diano le notizie che sono ritenute non lesive degli altrui interessi, sicché forse proprio nell'ordinamento particolare delle dirigenze degli uffici va trovato lo spazio per dare una sufficiente pubblicità ed eliminare la clandestinità attuale di una parte degli atti d'ufficio.

Egli ha anche parlato dell'azione generale della pubblica amministrazione. Io mi permetto di pregare il collega, senza dubbio esperto e preparato, di voler considerare che i rilievi che egli ha mosso alla pubblica amministrazione sono rilievi che, secondo il suo punto di vista, avrebbero una maggiore giustificazione, anzi, una qualche spiegazione soltanto se rivolti al Governo. Non è certo lo strumento burocratico della pubblica amministrazione che può affrontare i problemi di cui l'onorevole Caruso contesta alla pubblica

amministrazione di non aver promosso la soluzione.

CARUSO. È quello che farò.

MANCINI ANTONIO, *Relatore*. Bene: nel caso che l'onorevole Caruso intendesse riferirsi al Governo, fermo restando il dissenso sulla valutazione dell'azione di governo, ritiro le mie obiezioni di natura puramente tecnica. Il collega rimproverava anche di non avere aggiornato la legislazione in tema di ordinamento amministrativo generale. Che ci sia un ritardo lo vede chiunque. Da chi dipenda questo ritardo va precisato. Le versioni a questo proposito possono essere diverse. Certo è che in questa occasione, se ripensiamo allo sviluppo della discussione attraverso le fasi successive della Commissione, dei Comitati ristretti, del Comitato dei nove e dell'aula, dobbiamo dire che forse un eccesso di buona volontà per arrivare ad una produzione legislativa in grado di migliorare l'attuale situazione non sempre si è verificato da parte di tutti i gruppi. Torno a riconsiderare con estremo rammarico, in disaccordo anche con quanto dice l'onorevole Cossiga, l'opportunità di dare al Governo una delega per il rifacimento non solo delle procedure amministrative ma anche dei principi fondamentali che stanno alla base dell'atto amministrativo.

L'esperienza del collega Lucifredi, il quale ha elaborato il testo che ha raccolto tanti plausi — io ritengo meritatissimi — è la migliore riprova che la strada della legge ordinaria non è quella che conduce alla riforma dell'atto amministrativo. Più volte l'onorevole Lucifredi ha studiato da par suo il problema, ha proposto delle soluzioni che sono state unanimemente considerate buone, e sempre l'*iter* legislativo è stato interrotto da quella specie di fulmine rappresentato dall'abbassamento delle saracinesche per la fine della legislatura.

BALLARDINI. Il *veto* del Governo, onorevole Mancini.

MANCINI ANTONIO, *Relatore*. Onorevole collega, questo non mi risulta e non lo avevo mai sentito affermare. Anzi, se volessimo scendere a livello di una conversazione più spicciola, debbo farle presente che io ho sentito dire che in Senato il provvedimento Lucifredi è stato colpito da una serie così grande di proposte emendative da rimanere praticamente schiacciato. Non so se sia stato il Governo a proporre questi emendamenti. Ritengo che siano provenuti da una parte po-

litica che forse aveva interesse a fare questo ostruzionismo.

In merito all'interessante ed ampio intervento dell'onorevole Cossiga — ringrazio il collega dei riferimenti forse troppo lusinghieri che egli ha voluto rivolgere alla mia persona — debbo dire che, pur condividendo quasi tutto ciò che il collega ha detto, pur apprezzando il notevole livello sul piano dottrinario del suo discorso, non posso concordare su una proposta concreta che egli ha fatto: la sindacalizzazione o la delegificazione dei rapporti di pubblico impiego ed in particolare del contenuto economico del rapporto di pubblico impiego. Perché è evidente che il Governo, ove fosse in grado di trattare sui problemi del trattamento economico dei pubblici dipendenti, ignorando l'esistenza del Parlamento, sarebbe estremamente debole e avremmo senza dubbio una corsa all'aumento dei salari e delle retribuzioni delle diverse categorie, che diverrebbe continua a causa di comparazioni fatte con maggiore o minore senso di effettiva equità. Inoltre c'è da chiedersi: quale valore avrebbe un accordo stipulato dal Governo con una categoria di pubblici dipendenti, se questo accordo nella sua applicazione è subordinato alla volontà del Parlamento che deve approvare la legge di copertura? Evidentemente il problema, anziché essere semplificato, viene reso più complesso.

Nulla posso dire in merito alle questioni poste dall'onorevole Roberti, questioni che si riferiscono alla pretesa incostituzionalità delle trattative svolte tra il Governo ed alcune organizzazioni sindacali a carattere rappresentativo generale e nazionale, con l'esclusione di altre. È un problema politico per il quale penso che provvederà il ministro.

Passo quindi ad occuparmi di quello che è stato in un certo senso il *punctum dolens*, il cardine della discussione su questo provvedimento, cioè l'articolo 16.

L'articolo 16 ha una sua storia travagliata che è stata rifatta in quest'aula e io non vorrei ripetere le cose che sono state comunicate in questa Assemblea dai colleghi componenti il Comitato dei nove. Vorrei invece limitarmi ad illustrare, poiché nessuno lo ha fatto e lo ritengo necessario, quale è il contenuto dell'articolo 16 nell'ultima formulazione accettata dal Comitato dei nove e, direi, con piccolissime riserve marginali, all'unanimità.

Riguardo a questo articolo 16 oserei sperare che il Governo possa accettarlo nel testo rielaborato (che, anche se non per intero — necessariamente è così —, riprende il punto di vista del Governo medesimo), perché se an-

che il Governo esprimerà la sua adesione a questo testo nuovo, e se è vero che il Comitato dei nove è fedele rappresentante della volontà delle diverse parti del Parlamento, certamente possiamo aver fiducia di arrivare all'approvazione dell'articolo 16; il che vorrà dire portare, in un settore delicatissimo, un nuovo senso di tranquillità.

L'articolo 16 nella rielaborazione effettuata dal Comitato dei nove è stato scomposto in quattro articoli. Non è che si sia voluta moltiplicare la materia contenuta nell'articolo 16; si è voluto, anche formalmente, distinguere per gruppi omogenei le materie piuttosto numerose che vi erano contenute. Il primo di questi quattro articoli, l'articolo 16, individua gli uffici di dirigenza e i funzionari che vi sono preposti: quindi la funzione di questo articolo è individuare la funzione della dirigenza, individuare chi è il titolare di questa dirigenza; il secondo determina il trattamento economico dei dirigenti, non più del personale direttivo, per cui tanta polemica che ancora ricorre in quest'aula rispetto al trattamento economico del personale direttivo in un certo senso diventa non più attuale, è più un fatto storico, cioè più una considerazione retrospettiva che un qualche cosa che riguardi il futuro.

L'articolo 16-ter determina il nuovo trattamento economico dei magistrati. L'articolo 16-quater si riferisce agli ufficiali delle forze armate. I contenuti degli articoli 16-ter e 16-quater sono noti ed accettati da tutti i settori di questa Assemblea, a quello che mi risulta. Infatti, l'equiparazione del trattamento economico globale del direttore generale a quello del consigliere di cassazione, la riconferma della scala parametrica interna alla magistratura, secondo i principi della legge Piccioni, la equiparazione del trattamento del generale di divisione a quello del direttore generale e la indicazione di criteri per una scala parametrica particolare all'interno delle forze armate, nonché la decorrenza dal 1° luglio 1970 dei benefici per i magistrati, decorrenza che è datata in modo identico a quella degli altri direttivi per quanto si riferisce alle forze armate, sono cose che non hanno incontrato opposizione, che non hanno avuto critiche. Rileverò soltanto, ai fini di una valutazione positiva di questi due articoli, come lo aggancio delle scale retributive dei magistrati e degli ufficiali delle forze armate alle scale retributive, sia pure con parametri diversi, degli impiegati civili dirigenti, sia una maniera di non fare insorgere delicate questioni di eventuali e future rivendicazioni economiche che per i magistrati e gli ufficiali delle

forze armate non potrebbero essere avanzate per via sindacale o perché la legge lo proibisce, come è per le forze armate, o perché le perplessità nell'opinione pubblica, quando si hanno accentuate prese di posizione di natura rivendicativa degli stessi magistrati, sono veramente notevoli. Quindi il problema è risolto per il futuro attraverso un congegno automatico.

Resta invece da vedere il contenuto degli articoli 16 e 16-bis. L'articolo 16 fa esplicito richiamo agli articoli 5, 95, 97 e 98 della Costituzione, nonché agli articoli 1, 2 e 3 della legge n. 249, sia pure nella versione rielaborata; il che garantisce corrispondenza piena alla normativa costituzionale e armonizzazione con l'attuazione dell'ordinamento regionale. È stato rimproverato al Governo — direi, senza vero fondamento — di non avere tenuto conto, nel testo Galto-Gaspari, o nell'ultimo testo Gaspari, della necessità di questa armonizzazione. Il fatto è che noi abbiamo eliminato una parte delle questioni prese in esame dal Governo, comprese proprio quelle relative a questo coordinamento; sicché non si è trattato di incuria del Governo, ma del fatto che nel recidere alcuni rami di questa pianta abbiamo tagliato (per ragioni certamente non attinenti ad una nostra mancanza di volontà di armonizzare l'ordinamento regionale con quello futuro dell'amministrazione centrale) proprio le norme che regolavano la materia.

Comunque, l'articolo 16, al punto a), determina innanzi tutto gli uffici con funzioni direttive. Il vecchio sistema secondo cui i poteri erano connessi alla persona fisica più o meno consacrata di un certo gerarca che, attraverso una certa qualifica, aveva certe attribuzioni e prerogative, è completamente ribaltato. È soltanto e specificamente il fatto di essere preposti ad un ufficio che conferisce certe facoltà e certi poteri. La funzione dirigenziale presenta alcune caratteristiche salienti, che sono: l'esercizio di funzioni di direzione amministrativa e tecnica; la vigilanza e la responsabilità per l'attività degli organi dipendenti; i poteri decisionali per atti che abbiano anche natura discrezionale, sia pure di discrezionalità tecnica; l'autorizzazione a disporre spese entro certi limiti previsti dalla delega; i poteri di avocazione nei confronti dei dirigenti o degli impiegati di grado inferiore; la suscettibilità di ampliamento dei propri poteri per delega del ministro o del superiore gerarchico; il potere di delega — con il consenso del ministro — per conferimento di parte

dei propri poteri al dirigente di livello inferiore.

I poteri costituzionali del ministro, così come era stato chiesto da più parti, sono stati ribaditi in maniera perentoria. La così detta « qualifica funzionale » si realizza nel più alto grado e nella più ampia accezione possibile. Ritengo che oggi non sia più possibile fare confusione tra il personale direttivo ancora esistente in ruoli particolari delle amministrazioni e il gruppo dei dirigenti che dovranno essere prescelti a suo tempo secondo le norme di questo provvedimento.

Il numero dei dirigenti viene rigidamente ancorato a quello degli uffici, sicché una proliferazione della burocrazia nel senso giustamente temuto non avrà possibilità di verificarsi nuovamente in futuro.

In merito, però, alle cifre che vengono indicate circa il numero dei dirigenti dell'amministrazione statale, ritengo che dovremmo essere più cauti: quando parliamo di 35 o 40 mila dirigenti, ricordiamo che tra essi sono inclusi dirigenti di uffici finanziari, i quali vengono qualificati come « direttivi », ma sono procuratori delle imposte. Di essi ne servono tanti quanti sono i mandamenti; ma essi non hanno la funzione classica del dirigente delle strutture amministrative dello Stato. Sono inclusi i cancellieri dei tribunali, delle preture, ecc.; cioè sono incluse forme atipiche nell'ambito dei direttivi e che forse andrebbero classificate diversamente. Ma soprattutto sono incluse le basi delle carriere direttive, dove permane i due terzi del personale direttivo medesimo, il che non è altro che personale di ufficio che lavora insieme agli altri dipendenti, che non ha sicuramente titolo ad avere un trattamento economico privilegiato, ma che non può essere neppure considerato come una falange di nullafacenti o di fannulloni, giacché si tratta di dipendenti che lavorano come gli altri.

I poteri di natura discrezionale che la legge prevede per i funzionari sono accompagnati da sanzioni particolari, cioè da un particolare tipo di « responsabilizzazione » che, com'è noto, abbraccia anche il collocamento — per i direttori generali — in posizione di disponibilità o disposizione, oppure il collocamento addirittura in pensione.

Il reclutamento del personale dirigente è ispirato a principi nuovi. Io rilevo in maniera particolare come sia sancito che il livello dirigenziale effettivo, cioè quello che corrisponde alle funzioni attuali del direttore di divisione, ha un accesso sbarrato da un corso presso la scuola superiore di pubblica am-

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 17 GIUGNO 1970

ministrazione e da una prova finale; sicché le garanzie di una qualità elevata sono veramente tranquillanti.

Rilevo infine che l'articolo 16 prevede una fonte di reclutamento sussidiaria — ma senza porre limiti — del personale direttivo, estendendo la facoltà di accesso al personale delle altre carriere della stessa amministrazione, anche se non dotato di titolo di studio purché abbia i requisiti necessari, tra cui i requisiti culturali che sono indispensabili.

Dopo aver illustrato questi punti, poiché non vorrei tediare i colleghi con una esposizione troppo lunga e per lasciare spazio al ministro, al quale chiedo scusa, mi avvio alla conclusione del mio intervento rilevando che le polemiche che si sono svolte al di fuori del Parlamento — ed anche nell'interno del Parlamento —, i conflitti sindacali, la particolare ed inevitabile coincidenza tra l'organo-ufficio della pubblica amministrazione ed il funzionario che fisicamente lo sostanzia e lo incarna, hanno condotto, chi più e chi meno, ma direi tutti, a considerare il problema della proroga dei termini (cioè il problema della legge n. 249) come un problema riguardante in maniera particolarissima la dirigenza.

Un esame più sereno del provvedimento che stiamo discutendo non può non riportarci ad una più esatta valutazione, con uno sforzo di approfondimento tecnico-giuridico, al quale hanno partecipato con tanta passione tanti insigni colleghi, e che ha visto la Camera dare un apporto, che l'esperienza dimostrerà non trascurabile, al miglioramento della efficienza della pubblica amministrazione perseguito contemporaneamente ad una più dignitosa sistemazione e ad un più equo assetto economico di tutti i dipendenti dello Stato.

Io, che sono stato testimone della loro fatica, associo a questo riconoscimento i ministri Gatto e Gaspari: il primo per aver condotto le trattative durante la scorsa estate ed aver tradotto in schema di provvedimento legislativo un equo accordo raggiunto; il secondo per aver dato un apporto essenziale al miglioramento del testo, al suo affinamento, contribuendo insieme a tutti noi a limarlo per eliminarne le asperità e per renderne più chiara e coerente la linea direttrice fondamentale ispirata alla funzionalità e all'equità. Infine gli do atto con piacere che con inesauribile energia egli ha giustamente e tenacemente difeso quello che considerava ed era un impegno del Governo al quale appartiene.

La mia viva preghiera è, onorevoli colleghi, che anche nell'ultima fase dei lavori, cioè quella relativa alla discussione degli emen-

damenti e all'approvazione degli articoli, resti sempre viva questa volontà ferma e concorde di fare una legge giusta, per dare maggiore semplicità, maggiore contenuto democratico, oserei dire maggiore calore di umanità ai rapporti tra gli organi dello Stato e i cittadini della nostra Repubblica. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il ministro senza portafoglio onorevole Gaspari.

GASPARI, Ministro senza portafoglio. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto ringraziare il relatore per l'impegno, la passione e la particolare capacità con la quale durante questi mesi, prima in Commissione e poi in aula, ha seguito la difficile elaborazione del provvedimento oggi al vostro esame, dando un contributo alla soluzione delle questioni più controverse, che non raramente si è rivelato decisivo.

Desidero anche ringraziare tutti i colleghi che sono intervenuti nella discussione in aula e in Commissione, apportando il contributo della loro dottrina e delle loro esperienze in una materia che tanto da vicino interessa l'intera comunità nazionale e che si è arricchita di una così larga e qualificata partecipazione di valorosi colleghi con risultati che ritengo estremamente positivi.

Ringrazio il collega Cossiga di avere sottolineato come il Governo, in tutta la complessa vicenda di questo disegno di legge, si sia mostrato sempre aperto ai contributi positivi da qualsiasi parte politica siano venuti.

Reputo perciò necessario, in questo mio intervento di replica, precisare un elemento di fondamentale importanza. È la prima volta che nel nostro ordinamento giuridico si affrontano in maniera radicale, direi *ab imis*, i problemi della riforma strutturale ed organizzativa della pubblica amministrazione.

Voi, onorevoli colleghi, sapete bene che la legge di delega al Governo 20 dicembre 1954, n. 1181, in base alla quale sono state emanate le disposizioni normative poi trasfuse nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, concerneva soltanto un aspetto, sia pure di grande importanza, della riforma, cioè quello relativo alla disciplina del rapporto di impiego dei dipendenti civili dello Stato.

Voi ora siete invece chiamati a pronunciarvi sulla prima vera ed organica legge di delega al Governo per una radicale e sostanziale riforma della pubblica amministrazione in quegli aspetti fondamentali della sua strut-

tura che determinano l'efficienza di un certo apparato organizzativo.

È constatazione comune che la legislazione concernente la organizzazione e le funzioni dell'amministrazione statale è antiquata. Troppe sono le norme che, con visione soltanto settoriale dei vari problemi, sono state introdotte per disciplinare qua e là singoli campi dell'attività amministrativa. Ancora complesse e prive di valida giustificazione sono le formalità che appesantiscono tutta una serie di procedimenti amministrativi e che rendono talora difficili i rapporti tra Stato e cittadino.

In realtà l'attuale sistema di organizzazione burocratica, in conseguenza soprattutto dello enorme progresso verificatosi specialmente negli ultimi tempi, non è più adeguato alle nuove esigenze e deve considerarsi in buona parte superato.

Il Governo, il pubblico e la stessa burocrazia sono consapevoli della sfasatura creata tra le esigenze della vita e della società contemporanea e l'arretratezza dell'organizzazione burocratica dello Stato; di qui un diffuso quanto noto senso di sfiducia del cittadino verso la burocrazia; di qui l'esigenza più volte avvertita di una radicale riforma organizzativa di cui i governi nell'ultimo quarto di secolo sono stati sempre consapevoli, tanto che hanno assunto costantemente tra i propri impegni programmatici la riforma generale della pubblica amministrazione.

È tuttavia un dato della realtà che tale impegno, per ragioni di vario genere, ma soprattutto perché a mio giudizio non era possibile riformare lo Stato senza avere prima realizzato le regioni a statuto ordinario, non si è in effetti attuato. Così come la riforma della legge comunale e provinciale e della finanza locale è ugualmente, a mio giudizio, legata alla riforma dello Stato, alla realizzazione delle regioni e all'attuazione della riforma tributaria.

Devo dire che, per avere il quadro della attività che dovremo svolgere come Parlamento e come Governo nei prossimi mesi, bisogna aggiungere la riforma dello Stato, l'adeguamento delle leggi relative agli enti locali e territoriali, la riforma regionalistica e l'indispensabile completamento della legge sull'azione amministrativa, con la realizzazione dei tribunali amministrativi e con la riforma delle aziende autonome. Attraverso questo complesso di riforme che toccano a fondo l'azione dello Stato il cittadino avrà la possibilità di percepire il nuovo Stato e an-

che i valori e i contenuti della riforma regionale.

Ecco perché l'occasione che oggi si presenta è di particolare importanza ed è necessario che tutti compiano ogni possibile sforzo per condurre in porto un discorso iniziato ormai da molti anni e troppo spesso interrotto sulla riforma globale, contenutistica, dell'intero apparato burocratico e organizzativo dello Stato. La legge di delega sui cui emendamenti la Camera è chiamata a pronunciarsi, rappresenta lo strumento idoneo per apportare profonde modificazioni all'attuale stato dell'ordinamento della pubblica amministrazione e per conseguire risultati di grande rilievo nella relativa disciplina normativa. Ed è in tale prospettiva che a mio giudizio deve essere affrontato l'esame di tutti i problemi cui ha dato luogo il disegno di legge al vostro esame.

Ritengo che dal dibattito svoltosi sia emersa con sufficiente chiarezza l'esigenza di risolvere senza ulteriori dilazioni i vari problemi organizzativi, di struttura, di riassetto giuridico ed economico dei dipendenti dello Stato, che da tempo sono all'attenzione del Governo e dell'opinione pubblica. Purtroppo ragioni di vario genere hanno impedito precedentemente di dare attuazione alla delega conferita dal Parlamento al Governo con la legge 18 marzo 1968, n. 249, della quale ora si propone da un lato la proroga di taluni suoi termini e dall'altro la modificazione e l'integrazione, perché possa attuarsi una più completa riforma dell'apparato burocratico in connessione con la realizzazione dell'istituto regionale.

Il tempo trascorso dal marzo 1968 ad oggi non ha certamente né eliminato né attenuato nella loro gravità i problemi ma li ha forse, sotto molti aspetti, esasperati e comunque resi ormai indifferibili. I tempi quindi appaiono maturi perché con sollecitudine e senza ulteriori indugi si provveda ad avviare a concreta e realistica soluzione questi problemi. Anzi l'attuazione della riforma dell'apparato burocratico ed organizzativo dello Stato assume oggi un valore e un significato particolare in quanto nel disegno di legge governativo (lo ricordo all'onorevole Caruso) essa è collegata all'attuazione dell'ordinamento regionale. È evidente che tra le due riforme vi sono indissolubili rapporti di collegamento e di coordinamento che hanno sostanzialmente ispirato la presentazione degli emendamenti più qualificanti del Governo al testo della legge n. 249.

Questi aspetti sono stati notevolmente approfonditi ed ampliati nel corso dell'esame che del disegno di legge è stato fatto in Commissione e ne costituiscono il contenuto più nuovo e interessante. Di qui anche l'urgenza di approvare l'intero testo del disegno di legge. Infatti i consigli regionali sono stati già eletti. Due anni per realizzare la riforma dello Stato e dare un ordinato assetto alle regioni non sono molti ma, al di là dei termini stabiliti dalla legge finanziaria per le regioni e dal disegno di legge di cui ci occupiamo, per coloro che credono veramente nella riforma regionale, che ha avuto del resto la più larga convalida nel voto popolare, vi deve essere l'impegno politico qualificante di stringere i tempi per dare effettiva attuazione alle regioni nella normalità di uno Stato adeguato ai tempi che viviamo e alla riforma regionale.

Di qui la ferma volontà del Governo di portare avanti il disegno di legge nel suo complesso e la certezza di avere su questa impostazione il conforto dell'adesione non solo della maggioranza ma anche di tutte le parti politiche che hanno affermato l'urgenza della riforma regionalistica. D'altro canto non credo che anche sul piano esclusivamente tecnico fosse possibile operare uno stralcio. Infatti, come dicevo, il problema del riassetto retributivo dei dipendenti dello Stato, ormai improcrastinabile, è intimamente connesso alla riforma dell'intero apparato burocratico e ne è condizionato.

D'altra parte, abbiamo un volume di emendamenti che nella quasi totalità si riferiscono proprio alle operazioni di riassetto ed alle operazioni relative alle carriere. È evidente, quindi, che anche operando lo stralcio i nostri lavori sarebbero stati solo relativamente accelerati.

Ben sterile sarebbe, infatti, una riforma che limitasse i suoi obiettivi soltanto all'adeguamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, senza perseguire contestualmente quei più vasti obiettivi che attengono all'ammodernamento dei servizi dello Stato, allo snellimento delle procedure amministrative ed all'attuazione di un più stretto contatto, per una più sollecita ed efficace azione amministrativa, tra la pubblica amministrazione ed il cittadino.

E, d'altronde, lo stralcio della materia concernente solo il riassetto retributivo non incontrerebbe certamente il favore dell'opinione pubblica, oltretutto dell'intera burocrazia statale, perché non può un problema di riforma ridursi ad una semplice modifica delle retri-

buzioni. Infatti, le linee direttive, che sono alla base del testo del disegno di legge governativo, concernono sostanzialmente, con il riassetto economico, anche le strutture organizzative, le procedure amministrative e la soluzione dei problemi più importanti dell'ordinamento e delle funzioni del personale statale nelle sue varie categorie. E se il disegno di legge avrà il conforto del vostro consenso, potrà veramente procedersi a quella che ormai viene chiamata, con termine entrato nell'uso, la vera riforma dell'amministrazione.

Ed invero, sotto il profilo della riforma delle strutture burocratiche, in connessione e mediante il necessario coordinamento con l'attuazione dell'ordinamento regionale, si rende necessario il ridimensionamento dell'apparato amministrativo statale, centrale e periferico, provvedendosi nel contempo al riordinamento dei servizi centrali dei ministeri, per distinti rami di attività e secondo criteri di omogeneità, al fine di sopprimere coraggiosamente quegli uffici che non rispondano ad esigenze attuali, che siano superati od assorbiti dalla riforma regionalistica.

L'ordinamento degli uffici periferici dello Stato, in particolare, deve ispirarsi anche all'attuazione del precetto costituzionale del più ampio decentramento amministrativo, per consentire il più diretto contatto, in sede locale, tra cittadino e pubblica autorità. Sotto questo profilo, poiché per la nuova organizzazione e disciplina generale dell'azione amministrativa è già al vostro esame un'autonoma proposta di legge, di iniziativa dell'onorevole Lucifredi, appare necessario soddisfare fin da ora l'esigenza, oramai indilazionabile, di semplificare e snellire i singoli procedimenti amministrativi, al fine di rendere più sollecita, economica ed efficace l'azione dei pubblici uffici. Ed in questo quadro si dovrà provvedere all'eliminazione delle duplicazioni di competenza, dei concerti e dei pareri non necessari, dei controlli e degli adempimenti non essenziali, nel pubblico interesse e a tutela degli interessi dei cittadini.

Occorre infatti partire dalla considerazione che ogni legge, la quale affida alla pubblica amministrazione una particolare finalità di interesse pubblico, fissa un certo tipo di procedimento amministrativo, secondo il quale l'amministrazione deve operare, sicché è fondamentale sui singoli procedimenti amministrativi che deve incidere la riforma diretta all'obiettivo dello snellimento dell'azione amministrativa.

In sostanza, la semplificazione dei procedimenti comporterà la revisione della legisla-

zione amministrativa, divenuta, per taluni settori, ormai addirittura caotica, mediante l'eliminazione di tutti gli adempimenti non rispondenti ad una concreta utilità, e che appesantiscono, senza alcuna giustificazione, il già difficile rapporto tra il cittadino e lo Stato.

Tutto ciò, naturalmente, dovrà essere attuato in relazione sia al dettato costituzionale, relativo all'imparzialità ed al buon andamento della pubblica amministrazione, sia alla necessità, propria dei tempi moderni, di rendere l'azione dello Stato più penetrante ed efficiente, anche in relazione ai nuovi compiti che lo Stato stesso è venuto e viene assumendo.

Basti considerare al riguardo — ed è stato ricordato in questa discussione — i problemi, nuovi per l'apparato dello Stato inteso nel senso tradizionale, connessi all'intervento sempre più massiccio dell'azione statale nel campo dell'economia, ed alla necessità che siano predisposti strumenti normativi idonei a fronteggiare tutte le situazioni che possono verificarsi nei vari settori nei quali si esplica l'intervento dello Stato.

Come corollario delle norme sulla semplificazione e sullo snellimento delle procedure amministrative, si renderà poi necessaria, in relazione alla fondamentale esigenza di chiarezza della normativa in vigore, la raccolta in testi unici delle disposizioni concernenti le varie materie ed in tale sede sarà possibile apportare quelle modificazioni, anche sostanziali, della legislazione vigente, non soltanto ai fini di coordinamento, bensì anche ai fini di ammodernamento della normativa in vigore; giacché ammodernamento vuol dire processo di adeguamento della normativa al mutare delle esigenze e dei tempi nuovi nei quali viviamo, affinché vi sia una sempre piena rispondenza fra gli strumenti normativi e la realtà viva del paese.

Più delicati sono gli aspetti della riforma per quanto attiene alla nuova disciplina del personale. Questa, come appare ovvio, deve contestualmente riguardare tutto il riordinamento delle carriere e deve riguardare anche il riassetto delle retribuzioni nel quadro delle riforme di struttura dell'intero apparato organizzativo dello Stato. È noto come le questioni che riguardano il personale siano di due specie: quelle che attengono alla carriera in senso stretto e quelle che attengono più specificamente al trattamento economico.

Ora, mentre queste ultime interessano tutta la massa dei dipendenti civili e militari dello Stato, in attività e in quiescenza, le prime con-

cernono gli impiegati civili e gli operai delle amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo. La legge delega prevede un riordinamento generale delle carriere degli impiegati civili e delle categorie degli operai dello Stato, nonché una successiva, particolare e nuova disciplina dello statuto del personale direttivo, sulla quale avrà modo di soffermarmi di qui a poco.

Il riordinamento generale delle carriere dovrà tra l'altro prevedere, sulla base anche degli accordi a suo tempo raggiunti con le varie organizzazioni sindacali: 1) una riduzione del numero delle qualifiche per tutte le carriere, per quelle direttive da 7 a 5, per quelle di concetto da 6 a 3, per quelle esecutive da 6 a 3, per quelle ausiliarie da 5 a 2; 2) la sostituzione, di norma, di altrettante classi di stipendio alle qualifiche soppresse; 3) la soppressione degli esami di avanzamento in carriera; 4) la riduzione, in molti casi, dei tempi minimi prescritti per il conseguimento delle promozioni; 5) l'uniforme struttura dei ruoli organici delle carriere inferiori a quella direttiva, al fine di perequare ed agevolare la progressione in carriera del personale interessato. La struttura che di norma risulterà dalle norme delegate è, come noto, la seguente: carriere di concetto ed esecutive: qualifica terminale 10 per cento, qualifica intermedia 45 per cento, qualifica iniziale 45 per cento; carriere ausiliarie: qualifica terminale 30 per cento del ruolo, qualifica iniziale 70 per cento. Tale struttura sarà estesa, con effetto dal 1° gennaio 1971, tenuto conto anche della particolare situazione dei ruoli e dei servizi, a tutto il personale delle aziende autonome, senza limitazione alcuna; 6) il passaggio dalla carriera ausiliaria alla carriera esecutiva nella qualifica di coadiutore principale, dalla carriera esecutiva a quella di concetto nella qualifica di segretario principale, dalla carriera di concetto a quella direttiva nella qualifica di direttore di sezione. Tali passaggi avverranno mediante concorso riservato nel limite di un sesto dei posti disponibili, anche a prescindere del possesso del titolo di studio.

Per quanto concerne gli operai dello Stato, le relative categorie risultano già ridotte da 6 a 4 mediante la soppressione della quarta e della quinta categoria, il cui personale è stato trasferito alla terza categoria. La delega ora prevede la possibilità di passaggio alla prima e seconda categoria rispettivamente per gli operai della seconda e della terza categoria, nel limite del 50 per cento dei posti disponibili, che saranno ad essi riservati.

Sono inoltre previste ulteriori norme di favore, in via transitoria, per l'applicazione delle norme delegate.

Quanto poi al riassetto generale del trattamento economico di tutto il personale statale, la nuova scala parametrica concordata con le organizzazioni sindacali stabilirà i nuovi stipendi, paghe e retribuzioni secondo congrui miglioramenti per tutti i dipendenti.

Accanto ai miglioramenti tabellari saranno previsti miglioramenti particolari, secondo un complesso di norme transitorie, anch'esse concordate con i rappresentanti del personale.

A ciò vanno aggiunti sensibili benefici che, alla quasi totalità del personale impiegatizio appartenente alle carriere inferiori e a quella direttiva, deriveranno, sin dalla prima applicazione della legge, per le massicce promozioni alle qualifiche superiori, che saranno rese possibili dalla nuova strutturazione dei ruoli; promozioni che ovviamente si concretano, oltretutto, in vantaggi immediati di natura retributiva.

Il costo globale di tutti questi provvedimenti connessi al riassetto, pur non essendo possibile un calcolo dettagliato e analitico, importerà una spesa globale certamente superiore ai 900 miliardi. Quindi, anche sotto il profilo finanziario, si tratta di un provvedimento di vasta portata, vivamente atteso dal personale statale, che è l'unico a non avere sino ad oggi beneficiato dei sensibili aumenti retributivi e miglioramenti di carriera di cui hanno beneficiato tutti gli altri lavoratori.

Ed eccoci al tanto dibattuto articolo 16, oggetto di accesi contrasti anche nella stesura originaria della legge delega n. 249 del 1968.

L'articolo 16 nel suo testo originario prevedeva l'emanazione di norme intese a stabilire che al personale, titolare di funzioni pari o superiori a quelle previste dall'articolo 155 del testo unico ed effettivamente preposto a direzioni generali o a uffici a questi assimilabili o superiori dell'amministrazione centrale dello Stato, non competesse alcun emolumento per l'esercizio di incarichi a qualsiasi titolo presso i consigli di amministrazione, i collegi sindacali o altri comitati di enti, società o aziende sottoposte a vigilanza o a tutela governativa, salva la corresponsione dell'eventuale trattamento di missione. Era prevista inoltre l'attribuzione, in aggiunta allo stipendio, di una indennità di carica adeguata alla rilevanza e alle responsabilità delle funzioni.

Tale disposizione limitata al solo personale direttivo effettivamente preposto a direzioni generali o ad altri uffici dell'amministrazione

centrale e assimilabili, con esclusione quindi di tutti i funzionari preposti a uffici periferici, compresi gli ambasciatori, i prefetti, i provveditori alle opere pubbliche e i direttori centrali e compartimentali delle aziende autonome, ha formato oggetto di gravi critiche. Ed è proprio per ovviare agli inconvenienti resi palesi dalle suaccennate critiche che il Governo, con l'emendamento all'articolo 16 della legge, ha proposto una nuova norma, a tutti nota, contro la quale si sono appuntate con particolare veemenza le critiche soprattutto dei sindacati unitari.

Poiché risulti chiara la natura delle obiezioni mosse reputo opportuno esporle e riassumerle brevemente.

1) La proposta del Governo di un nuovo statuto dei funzionari direttivi non sarebbe giustificata anche perché lo statuto degli impiegati civili dello Stato non può che essere uno per tutti, quali che siano le varie carriere di appartenenza, essendo della stessa natura il vincolo che li lega al servizio del paese.

2) Pur riconoscendosi l'esigenza di configurare una dirigenza statale si è affermato che il nuovo articolo 16 sarebbe sostanzialmente volto a realizzare un trattamento economico privilegiato a favore di tutti gli impiegati appartenenti all'ex gruppo A, cioè i laureati, senza nemmeno avere prima determinato la collocazione in ordine ai problemi del decentramento e della democratizzazione della pubblica amministrazione con specifico riguardo all'ordinamento regionale e prescindendo dalla riforma della disciplina dell'atto amministrativo.

3) L'indiscriminata attribuzione dello status e del trattamento economico di previdenza a tutti gli impiegati dell'ex gruppo A determinerebbe la disgregazione dell'apparato amministrativo per i riflessi negativi che avrebbe nei confronti delle altre categorie impiegatizie: mentre infatti sarebbero qualificati dirigenti i giovani laureati appena immessi in carriera, non altrettanto avverrebbe per le qualifiche più elevate dell'esercizio delle aziende autonome (capi stazione di grandi città, capi di uffici di conti correnti postali e impiegati non direttivi preposti agli uffici periferici dell'amministrazione finanziaria).

4) Sono prevedibili reazioni a catena per le cosiddette carriere direttive speciali, per il personale delle altre carriere, per i militari, per tutto il personale della scuola, con la conseguenza di una dilatazione della spesa pubblica, difficilmente valutabile, ma certamente dell'ordine di diverse centinaia di miliardi.

Malgrado queste obiezioni, il Governo ha ritenuto, in linea di principio, di mantenere l'emendamento che aveva proposto, ritenendo che per strutturare una carriera sulla base di qualifiche effettivamente funzionali non basta ridurre il numero di queste ma è necessario configurare ciascuna qualifica in relazione ad una effettiva diversa funzione, per cui siano previsti compiti e responsabilità particolari.

Tale esigenza è fondamentale per la carriera direttiva, per la quale soltanto è veramente possibile, in concreto, la determinazione di diversi livelli di attribuzioni.

Si è, altresì, posto in rilievo come particolare menzione meritassero i criteri direttivi concernenti il trattamento economico dei dirigenti, tendenti ad attuare per tutte le qualifiche della carriera direttiva il principio costituzionale della parità di trattamento in caso di prestazioni quantitative e qualitativamente equivalenti, rivendicato dalle organizzazioni sindacali e genericamente affermato nel terzo comma dell'articolo 13 della legge n. 249. È notorio, infatti, come la possibilità di conferire ai funzionari direttivi incarichi speciali di diversa natura e variamente retribuiti alteri, a volte anche profondamente, il rapporto retributivo tra le varie qualifiche risultante dalla scala degli stipendi previsti dalla legge.

La constatazione, poi, che le prestazioni dei funzionari direttivi delle diverse amministrazioni sono tra loro più omogenee che non quelle degli impiegati delle altre carriere, per cui non si giustifica la corresponsione di quelle indennità accessorie che, con vario nome e misura, vengono corrisposte in aggiunta allo stipendio per compensare la diversa onerosità delle prestazioni fornite da impiegati gerarchicamente allo stesso livello, ha dimostrato come per i funzionari sia possibile eliminare il complesso delle indennità anzidette che complicano il sistema retributivo. L'opportunità, infine, di legare più intimamente i dirigenti all'ufficio cui devono essere preposti per le responsabilità loro incombenti in attuazione del nuovo statuto, mediante la determinazione di un più lungo orario di lavoro giornaliero, aveva consigliato la soppressione del lavoro straordinario e del relativo compenso.

La nuova disciplina del trattamento economico risultava, quindi, volta all'attuazione del duplice criterio della chiarezza retributiva e dell'onnicomprendività dello stipendio, sia per i funzionari direttivi che per i magistrati, il cui trattamento economico veniva agganciato, a livello di consigliere di cassa-

zione, a quello globalmente spettante al direttore generale.

Le stesse organizzazioni sindacali unitarie, d'altronde, hanno sempre riconosciuto l'esistenza di un problema autonomo della dirigenza e quindi l'opportunità di una disciplina autonoma della stessa.

Il loro dissenso rispetto alla proposta governativa non è stato quindi di principio ma piuttosto attinente a questioni di quantità (perché non si vorrebbe estendere la nuova disciplina a tutti gli attuali funzionari direttivi) e di tempo (perché si vorrebbe procrastinare la soluzione del problema).

Quanto al numero dei funzionari, va intanto precisato che l'articolo 16 proposto dal Governo prevedeva, alla lettera e), una effettiva riduzione dei ruoli organici in relazione alla nuova struttura e qualificazione della dirigenza amministrativa e tecnica; riduzione non prevista per le altre carriere per le quali anzi, oltre a taluni ampliamenti, sono state previste sensibili modifiche nella struttura piramidale dei singoli ruoli. Non risponde, quindi, al vero l'intendimento attribuito al Governo di strumentalizzare il problema della dirigenza per realizzare un trattamento economico privilegiato a favore di tutti gli impiegati dell'ex gruppo A: nei criteri direttivi dell'articolo 16 non vi era nulla che autorizzasse tale critica.

Che poi i funzionari direttivi, anche delle qualifiche iniziali, avessero una qualificazione giuridica superiore a quella delle qualifiche più elevate delle altre carriere non costituisce una novità, perché nell'ordinamento giuridico italiano è stato sempre così.

Quanto, infine, alla preoccupazione manifestata in ordine a possibili reazioni a catena, si è rilevato come, per la carriera direttiva speciale, il problema deve essere risolto congiuntamente con quello delle carriere direttive ordinarie, e che per le altre carriere è stato raggiunto con i sindacati unitari l'accordo del 25 e del 26 giugno 1969 il quale, integrando quello del 23 maggio, prevede ulteriori notevoli benefici per il personale interessato.

Queste, sostanzialmente, le obiezioni mosse dai sindacati unitari all'emendamento governativo e queste le precisazioni fornite dal Governo, il quale, tenendo fede agli impegni globalmente assunti nei confronti di tutte le categorie interessate, ha difeso dinnanzi alla Commissione per gli affari costituzionali della Camera il testo dell'emendamento in questione, e tutti gli altri emendamenti per le

altre carriere concordati nella stessa circostanza con gli altri sindacati.

Che poi all'accordo abbiano partecipato tutti i sindacati non credo possa mettersi in dubbio, non solo per il rilievo e gli ampi dettagli riportati con le dichiarazioni dei sindacalisti all'indomani dell'accordo da tutta la stampa italiana, ma anche per la precisa ricostruzione che di tutta la trattativa hanno fatto davanti alla I Commissione affari costituzionali sia il ministro della riforma del tempo senatore Gatto, che il ministro del tesoro onorevole Colombo.

La predetta Commissione per altro, nell'esercizio delle sue attribuzioni, ha ritenuto di proporre profonde modifiche al testo governativo, scindendo tra l'altro la norma in due distinte disposizioni, anzi — posso precisarlo perché ho visto il testo pochi minuti fa — in quattro articoli, per meglio differenziare la posizione dei magistrati da quella dei funzionari direttivi e per chiarire, al di là di ogni possibile equivoco, l'inesistenza di un agganciamento dei predetti funzionari ai magistrati.

Il Governo ha responsabilmente preso atto delle determinazioni adottate dalla Commissione parlamentare, e che ora sono al vaglio della Camera. Ciò che preme però sottolineare in questa sede è che talune perplessità manifestate da qualche parte, segnatamente da parte del Consiglio superiore della magistratura, circa il rispetto del principio del trattamento onnicomprensivo per i direttori generali, al quale deve essere agganciato il trattamento spettante ai consiglieri di cassazione, non sembra abbiano ragione di essere. Infatti anche la nuova norma predisposta dalla Commissione parlamentare sancisce in maniera esplicita, ancorché con formula diversa da quella contenuta nell'emendamento governativo, il principio del trattamento onnicomprensivo che è ispirato all'esigenza della chiarezza retributiva.

Posso assicurare che se la norma formulata dalla predetta Commissione avrà il vostro consenso, o se riscuoterà tale consenso un'altra formulazione la quale sostanzialmente ne riproduca il contenuto, sarà cura del Governo fare in modo che, in sede di emanazione dei provvedimenti delegati, sia rigorosamente attuato il principio del trattamento onnicomprensivo nello spirito degli accordi raggiunti con le categorie interessate.

Per quanto concerne, poi, le altre disposizioni inserite nel testo dell'articolo 16 della Commissione, c'è da osservare che il Governo considera con favore la determinazione, nell'ambito della carriera direttiva, di specifici

che qualifiche propriamente dirigenziali sulla base della preventiva individuazione di uffici e funzioni, a livello centrale e periferico, cui possano essere preposti funzionari che meritino, nella più compiuta accezione, la qualificazione predetta.

Appaiono poi esatte le precisazioni effettuate nel suo intervento dall'onorevole Di Primio — ed io le condivido pienamente — nel senso che la nuova dirigenza statale deve essere individuata come funzione e non come carriera e che la funzione dirigenziale deve essere vista in rapporto alla democratizzazione dello Stato.

Il Governo considera altresì con favore l'attribuzione ai dirigenti, oltre che delle competenze già fissate dall'attuale ordinamento, anche di nuove funzioni aventi natura discrezionale, sempre che i relativi atti non comportino spese di rilevante entità o non incidano su scelte ed orientamenti di carattere generale, giacché tali scelte e tali orientamenti devono — come è stato più volte rilevato — restare prerogative essenziali dei ministri i quali ne rispondono, a norma della Costituzione, individualmente e collegialmente dinanzi al Parlamento.

È suscettibile, invece, di determinare qualche perplessità la disposizione prevista dalla lettera c) del citato articolo 16, in base alla quale i decreti delegati dovranno prevedere, oltre la precisazione delle responsabilità dei funzionari direttivi delle diverse qualifiche in relazione all'esercizio delle rispettive funzioni, una particolare forma di responsabilità dei direttori generali nei confronti del Governo, il quale potrà disporre il loro collocamento a disposizione o il loro collocamento a riposo.

Le perplessità concernono appunto la previsione di una nuova forma di responsabilità, accanto a quelle tradizionali (penale, disciplinare ed amministrativo-contabile), a carico dei direttori generali, giacché l'attuale ordinamento con l'articolo 123 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, già sembra disciplinare compiutamente la materia.

Detto articolo, infatti, come è noto, prevede l'esonero del direttore generale in caso di incompatibilità. Tale ipotesi, data l'ampia accezione del termine « incompatibilità » può ritenersi comprensiva di tutti i casi nei quali è configurabile una responsabilità nei confronti del Governo, di cui è cenno nell'articolo 16 del testo elaborato dalla I Commissione.

Il Governo, comunque, si rimette in questa delicata materia alla sovrana valutazione del Parlamento al riguardo. Su queste linee

voglio augurarmi che sia possibile realizzare quella quasi unanimità di consensi che si è realizzata in sede di Commissione, come ha ricordato anche l'onorevole Cossiga, in quasi tutte le altre norme, superando anche la vivace ed accesa polemica sindacale che forse ha contribuito a dare al contenuto dell'articolo 16 una portata molto diversa e molto più ampia di quanto era nella lettera dell'emendamento e soprattutto nei reali propositi e negli impegni assunti dal Governo. Del resto, alcuni aspetti dell'articolo 16, assai criticati, sono riprodotti nella richiesta unitaria di tutti i sindacati per lo stato giuridico del personale della scuola la cui vertenza è all'attenzione del paese.

Sono emerse da questo dibattito, inoltre, indicazioni di grande rilievo su taluni problemi della riforma della pubblica amministrazione, ai quali sembra opportuno fare rapido riferimento. Per molte di tali indicazioni è bene precisare subito che il Governo si riserva un ulteriore approfondimento in altra più opportuna sede. È stata rilevata nell'intervento dell'onorevole Tuccari la necessità che si proceda alla ristrutturazione degli organi dell'amministrazione statale, nel più ampio quadro dell'auspicata riorganizzazione dei ministeri ed in particolare della presidenza del Consiglio, che precisi specie di competenze e di responsabilità. Lo stesso argomento è stato ampiamente trattato dall'onorevole Cossiga.

Al riguardo devo innanzitutto osservare che le norme sottoposte ora al vostro esame già prevedono la ristrutturazione sia degli organi centrali, sia degli organi periferici dell'apparato organizzativo dello Stato, al fine di assicurare efficienza ed economicità all'azione amministrativa. Quanto poi alla necessità che si proceda alla riforma strutturale anche della presidenza del Consiglio dei ministri, mediante la precisa individuazione della sua struttura, delle sue attribuzioni e dei suoi compiti, devo precisare che, in linea di massima, sono senz'altro d'accordo sulla necessità di siffatto ordinamento.

Il Governo aveva anche preparato e presentato degli emendamenti, che io poi ho ritirato per non appesantire il già difficile iter di questo disegno di legge. Ma ho già anche assunto in Commissione l'impegno, che confermo qui in aula, che all'approvazione di questo disegno di legge farà immediato seguito la presentazione del disegno di legge relativo alla presidenza del Consiglio e alla riforma delle aziende autonome, di cui da tanti anni si parla, ma che non viene realiz-

zata mai, dimenticandosi che le aziende autonome, essendo produttrici di servizi, sono a più immediato e diretto contatto con il cittadino e, quando non funzionano con adeguate strutture, finiscono con il rallentare la azione dello Stato, cosa di cui giustamente poi il cittadino si duole.

Confermo, quindi, che questa parte formerà oggetto di un apposito disegno di legge che il Governo ha già allo studio e che naturalmente presenterà rapidamente, collegandolo anche (mi preme sottolinearlo) all'ordinamento regionale. L'onorevole Cossiga ha trattato molto bene questo aspetto.

È stato fatto riferimento, sia in un emendamento di iniziativa parlamentare, sia nel corso di questo dibattito (in particolare, dagli onorevoli Galloni e Cossiga), alla possibilità dell'introduzione, per la risoluzione delle controversie riguardanti gli impiegati dello Stato diversi dai dirigenti, del principio della cosiddetta sindacalizzazione. Dovrebbero cioè essere usate per tali dipendenti le forme della contrattazione collettiva, dal momento che il contenuto del rapporto di lavoro subordinato, nel settore del pubblico impiego, non è sostanzialmente dissimile da quello del rapporto di lavoro subordinato nel settore privato.

Devo dire che molte delle critiche che sono state fatte sulla frammentarietà della legislazione, sulla lentezza con cui le leggi relative al pubblico impiego procedono, nascono proprio da una procedura che si appalesa in gran parte superata dai tempi. Quando si dice, per esempio, che i provvedimenti di delega arrivano con un ritardo di mesi al termine dell'iter parlamentare e hanno bisogno di essere aggiornati, in questo non vi è altro che la constatazione di una realtà. Non v'è dubbio, quindi, che il problema sollevato dall'onorevole Cossiga è un problema che sta di fronte a noi, è un problema che chiede un approfondimento e certamente deve essere portato avanti.

A me pare, però, innanzitutto, che le forme proprie della contrattazione collettiva, se sono le più opportune per i rapporti di lavoro privato, nei quali le parti contraenti intervengono mediante manifestazioni di volontà negoziabili, danno luogo tuttavia a gravi problemi nel settore del pubblico impiego, quando, come avviene di norma, la regolamentazione del rapporto tra la pubblica amministrazione e i propri dipendenti trae origine diretta da leggi approvate dal Parlamento nell'esercizio della sua sovranità, e quando

una norma della Costituzione, cioè l'articolo 97, riserva espressamente alla legge l'organizzazione dei pubblici uffici in cui rientra certamente anche il trattamento economico del personale che ne fa parte.

Sembra perciò che il problema — non è che io mi voglia pronunciare in senso negativo, ma si tratta indubbiamente di un problema di grande interesse, che veramente tocca alla radice una nuova strutturazione dei rapporti tra lo Stato e i suoi dipendenti — meriti un ulteriore approfondimento per tutte quelle implicazioni che esso comporta, e che sia opportuno allo stato attuale rinviarne l'esame in un'altra sede, ma, direi, non a lunga scadenza, perché veramente in questo settore si avverte la necessità di fare qualcosa di nuovo e di coraggioso.

È stato sollevato da alcuni settori — in particolare nell'intervento dell'onorevole Gastone — il dubbio che l'emendamento all'articolo 16 della legge di delega n. 249 non sia assistito da idonea copertura finanziaria; approvando tale emendamento, il Parlamento — si è detto — conferirebbe al Governo carta bianca per la spesa da affrontare, in palese violazione degli articoli 76 e 81 della Costituzione.

Devo, al riguardo, ribadire quanto già ebbi ad affermare dinanzi alla V Commissione della Camera, e cioè che tutti gli emendamenti introdotti dalla Commissione affari costituzionali nel testo del disegno di legge governativo, ivi compreso quello concernente l'articolo 16, hanno un carattere limitativo e restrittivo rispetto alle disposizioni originariamente contenute negli emendamenti a suo tempo presentati dal Governo (basti il richiamo alla drastica riduzione dei ruoli che viene continuamente fatto, alla limitazione delle qualifiche di vertice) con conseguente sensibile riduzione della misura della maggiore spesa inizialmente prevista; a tal fine appare sufficiente ricordare soltanto la norma concernente il divieto dell'istituzione di nuove direzioni generali, nonché il principio — che poi è l'aspetto più interessante anche degli emendamenti che sono stati introdotti nel disegno di legge — di avviare il processo di riforma dell'amministrazione statale in stretta connessione con l'attuazione dell'ordinamento regionale.

Al collega Caruso vorrei dire che proprio una delle ragioni per le quali il Governo insiste nel portare avanti rapidamente questa delega è il collegamento con le regioni perché la legge finanziaria regionale è stata approvata, l'articolo di delega c'è, per cui è evi-

dente che dobbiamo procedere di pari passo; ma il procedere di pari passo con l'ordinamento regionale porta di conseguenza ad un riordinamento degli organi centrali e periferici di quei ministeri la cui spesa di competenza risulterà gradualmente ridotta a seguito del trasferimento di determinate attribuzioni dallo Stato alle regioni.

In conseguenza, il testo del provvedimento ora al vostro esame, compreso il tanto discusso articolo 16 nella sua ultima edizione, la cui attuazione determinerà, oltre alla riduzione dei ruoli organici delle carriere direttive, tra l'altro anche la soppressione di molteplici indennità accessorie e la devoluzione all'erario dello Stato delle somme che i dipendenti dovrebbero percepire a titolo di gettoni, lungi dal comportare maggiori oneri si da porsi in contrasto con le indicate norme costituzionali, comporterà una sensibile riduzione della misura della maggiore spesa inizialmente calcolata, la cui esatta valutazione, per altro, risulta di non facile individuazione, perché il disegno di legge si limita a dettare i criteri e le direttive a cui dovranno ispirarsi i provvedimenti delegati per il riordinamento dell'amministrazione burocratica, per il decentramento delle funzioni, per la semplificazione delle procedure amministrative e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali.

In ogni caso la soluzione prospettata con il disegno di legge in esame riproduce sostanzialmente quella recentemente approvata dal Parlamento con la nota legge sui provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario.

In più di un intervento, e mi riferisco in modo particolare a quelli degli onorevoli Di Primio e Cavallari, si è posto l'accento sui problemi riguardanti la materia del trattamento di quiescenza, anche in relazione al principio di automatico adeguamento delle pensioni al variare degli stipendi, ormai da tempo acquisito. Non si è fatto qualcosa in questo senso negli emendamenti che sono all'esame del Parlamento. Però occorre dare una valutazione globale di quegli emendamenti, e tenere conto che in effetti ai pensionati, attraverso i notevolissimi miglioramenti introdotti, si viene ad assicurare un migliore trattamento di quiescenza, del quale sicuramente si avvantaggeranno. Nel quadro della copertura si sono dovuti adottare degli spostamenti di data che non sono fatti soltanto a spese ma anche a vantaggio dei pensionati, perché il complessivo onere per le pensioni che va a carico dello Stato è certamente supe-

riore a quello che era nella prima stesura della legge n. 249.

Al riguardo però posso assicurare che il Governo tiene costantemente presenti i problemi dei pensionati nei cui confronti non è certamente insensibile, e si ripromette di porre allo studio tali problemi al fine di avviarli a concreta soluzione. Certo, non bisogna nascondere, la soluzione di essi comporta oneri non indifferenti per il bilancio dello Stato, ma il Governo non mancherà di porre in essere tutti gli sforzi necessari per una loro giusta ed equa soluzione.

Onorevoli colleghi, voi siete ben consapevoli del fatto che ormai non appare ulteriormente procrastinabile la soluzione dei vari e gravi problemi che affliggono la pubblica amministrazione. Ogni intervento ha sottolineato questo aspetto, pienamente condiviso dal Governo. Il disegno di legge ora al vostro esame rappresenta a mio avviso lo strumento normativo idoneo e necessario, anche con qualche ulteriore miglioramento, perché si provveda rapidamente e coraggiosamente ad una globale riforma di struttura dell'apparato organizzativo e burocratico dello Stato, ed io ve ne raccomando l'approvazione, consapevole come sono dell'assoluta necessità, in relazione ai nuovi e sempre crescenti compiti che lo Stato va assumendo ed alla riforma regionale, che sia assicurata efficienza e forza di penetrazione all'azione amministrativa dei pubblici poteri nel rispetto dei fondamentali principi sanciti dalla Costituzione repubblicana. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Rimessione all'Assemblea.

PRESIDENTE. Nella riunione di stamane della X Commissione permanente (Trasporti) in sede legislativa, il prescritto numero dei componenti l'Assemblea ha chiesto, a norma

del penultimo comma dell'articolo 40 del regolamento, la rimessione all'Assemblea dei seguenti provvedimenti:

CASTELLUCCI ed altri: « Sistemazione e potenziamento dello scalo civile dell'aeroporto di Ancona in Falconara » (887);

« Costruzione dei nuovi aeroporti di Firenze, Napoli e della Sicilia sud-occidentale (Agrigento), completamento del nuovo aeroporto civile di Olbia - Costa Smeralda - e completamento, ai fini dell'attività aerea civile, di taluni aeroporti militari aperti al traffico aereo civile » (2228).

I provvedimenti restano assegnati, pertanto, alla Commissione stessa in sede referente.

Trasmissione di raccomandazioni dall'Assemblea dell'UEO.

PRESIDENTE. L'Assemblea dell'Unione dell'Europa occidentale ha trasmesso il testo di due raccomandazioni approvate nel corso della sessione tenutasi a Parigi il 2 e 3 giugno 1970.

Le raccomandazioni riguardano: la cooperazione europea nel campo dell'oceanografia (raccomandazione n. 196); l'armonizzazione delle politiche dei paesi dell'Unione dell'Europa occidentale nei riguardi dell'Europa orientale (raccomandazione n. 198).

Copia dei testi anzidetti sarà inviata alle competenti Commissioni.

La seduta termina alle 13,35.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO