

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI
- DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 NOVEMBRE 1977

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE IOTTI LEONILDE

INDICE

	PAG.
Disegno e proposta di legge (<i>Discussione e rinvio</i>):	
Norme transitorie per il conferimento della qualifica di primo dirigente (765);	
BARDOTTI: Conferimento delle qualifiche iniziali dei ruoli dirigenziali dell'amministrazione scolastica centrale e periferica (1542)	
PRESIDENTE	41, 49
BOZZI	45, 47, 48
CARUSO ANTONIO	45
IANNIELLO	42
LABRIOLA	48
NUCCI	44, 45, 47
PAZZAGLIA	48
VINCENZI, <i>Relatore</i>	41

La seduta comincia alle 10,05.

DE POI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*E approvato*).

Seguito della discussione del disegno di legge: Norme transitorie per il conferimento della qualifica di primo dirigente (765) e della proposta di legge Bardotti: Conferimento delle qualifiche iniziali dei ruoli dirigenziali dell'amministrazione scolastica centrale e periferica (1542).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Norme transitorie per il conferimento della qualifica di primo dirigente » e della proposta di legge di iniziativa del deputato Bardotti: « Conferimento delle qualifiche iniziali dei ruoli dirigenziali dell'amministrazione scolastica centrale e periferica ».

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Vincenzi.

VINCENZI, *Relatore*. Signor presidente, non ho nulla da aggiungere, per ora, a quanto ho detto nella precedente seduta.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

IANNIELLO. Il mio intervento sarà estremamente breve, anche perché nella precedente seduta, dopo la relazione dell'onorevole Vincenzi, ho avuto occasione di esporre alcuni concetti che eviterò di ripetere.

Il disegno di legge in discussione si propone, per l'accesso ai posti disponibili nel 1975 e nel 1976, di derogare alle norme generali stabilite dalla legge. Questa prevede la necessità di un corso di formazione della durata di 14 mesi per l'accesso alla qualifica di dirigente, corso al quale si è ammessi previa selezione per concorso. La relazione che accompagna il disegno di legge pone in rilievo l'impossibilità tecnica di effettuare tali corsi. In deroga al meccanismo stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 si prevede, pertanto, la possibilità di effettuare dei concorsi per coprire i posti vacanti, rispettivamente per gli anni 1975 e 1976, limitatamente a coloro che a tali scadenze avevano maturato il diritto ad ottenere l'ammissione ai corsi suddetti.

Nella precedente seduta il relatore ci ha presentato, a titolo personale, alcuni emendamenti che rappresentano lo sforzo di contemperare le opposte esigenze che si erano manifestate in sede di Comitato ristretto. Si tratta, tuttavia, di proposte che, a mio giudizio, anziché migliorare le posizioni enunciate dal Governo nel disegno di legge, le hanno addirittura peggiorate.

Infatti, quando noi allarghiamo l'ammissibilità ai concorsi a tutti i candidati che abbiano maturato il diritto e, cioè, siano stati per almeno cinque anni nella qualifica della carriera direttiva alla data di entrata in vigore della legge, e non limitiamo tale possibilità solo per gli anni 1975 e 1976 come prevede il disegno di legge, compromettiamo o comunque diminuiamo le aspettative di superamento del concorso medesimo da parte di coloro che avevano maturato il diritto a partecipare al corso al momento in cui i posti si erano resi vacanti.

Questo è il primo aspetto che secondo me peggiora il disegno di legge invece di migliorarlo, ma ve ne sono altri che mi riservo di esporre in sede di esame degli articoli.

Vorrei fare, inoltre, qualche considerazione sul piano generale. In primo luogo — come ho rilevato nella precedente seduta e come ribadisco — l'iniziativa del Governo di presentare al Parlamento questo disegno di legge senza una preventiva presa di con-

tatto con le organizzazioni sindacali mi sembra contravvenga all'impegno del Governo assunto con le medesime organizzazioni sindacali di una loro consultazione sull'opportunità di modificare l'attuale normativa sulla dirigenza.

È vero che la materia della dirigenza, come il Governo ha ribadito in più occasioni, non è compresa tra quelle suscettibili di negoziazione con le organizzazioni sindacali, ma è altrettanto vero che nel gennaio scorso il Governo ha preannunciato la eventualità di un incontro preventivo con le organizzazioni sindacali per le modifiche che sarebbero intervenute nella disciplina del personale dipendente e nella normativa del personale dirigente. La prima osservazione che faccio e che mi permetto di rivolgere al Governo è questa: occorre esaminare la materia preventivamente con le organizzazioni sindacali in vista di future modifiche e anche in considerazione del fatto, però, che essa non è contrattabile con gli stessi sindacati.

Le modifiche principali potrebbero riguardare la normativa e la disciplina del personale dipendente. In sede di Comitato ristretto è stato chiesto al Governo che si tenga presente la possibilità di operare una distinzione, per singole amministrazioni, delle vacanze nei posti per gli anni 1975 e 1976 ed inoltre che si consideri anche la prospettiva futura, con riferimento, cioè, alla operatività del meccanismo previsto dal decreto presidenziale del 30 giugno 1972, n. 748, per gli anni successivi al 1976. I dati distinti per amministrazione, infatti, potranno servire per esprimere un giudizio sull'opportunità o meno di coprire tutti i posti vacanti e per valutare se, allo stato attuale, questi posti saranno effettivamente attribuiti alle rispettive amministrazioni, oppure se saranno soppressi e devoluti ad altri organismi.

Poiché non è stato ancora possibile avere questi dati, sarà opportuno sollecitare il Governo a fornirci delle indicazioni al riguardo. Altro rilievo che desidero fare è quello riguardante la mancanza di garanzie circa la effettiva esecuzione o attuazione dei corsi, così come previsti dal citato decreto n. 748 del Presidente della Repubblica, per gli anni successivi al 1976.

Effettivamente da taluno si è proposto di prendere in considerazione anche i posti vacanti al 1977 in considerazione del fatto che difficilmente potrà effettuarsi il corso di 14 mesi. Personalmente nutro molte

preoccupazioni circa la fattibilità del corso, e non tanto per ragioni di cattiva amministrazione quanto, piuttosto, del meccanismo, fissato dal decreto n. 748, che risulta eccessivamente farraginoso e tale da distogliere dai normali compiti istituzionali, per un lungo periodo, una notevole massa di personale. Esprimo, pertanto, questa preoccupazione al rappresentante del Governo, sottolineando che il meccanismo previsto dalla normativa del citato decreto n. 748, sul passaggio dalla carriera direttiva a quella dirigenziale, potrebbe essere vanificata e potrebbe costringerci, in futuro, a ricorrere ad eventuali nuove deroghe. Fatte queste osservazioni, vorrei avanzare alcune proposte che mi riservo di formalizzare anche in appositi emendamenti.

Anzitutto anticipo l'intendimento di presentare un ordine del giorno con il quale si impegna il Governo a dare effettiva e sollecita attuazione ai corsi, senza ricorrere in futuro ad ulteriori provvedimenti straordinari di deroga, predisponendo le operazioni richieste dalla legge perché gli stessi corsi abbiano effettivamente luogo. In proposito ritengo che la posizione espressa inizialmente dal relatore Vincenzi, ed accolta dal Governo e da altri colleghi, di estendere la previsione del provvedimento in discussione anche al 1977, sia un modo per rendere credibile l'effettuazione dei corsi a partire dal 1978. Infatti qualora non si faccia espresso riferimento anche al 1977 è evidente che ci verremmo a trovare nella condizione di dover prendere altre iniziative legislative. In secondo luogo — ed in proposito presenterò uno specifico articolo aggiuntivo — desidero sottolineare la necessità dell'avvio del così detto ruolo unico della dirigenza, già approvato dal Parlamento con l'articolo 7 della legge n. 382 del 1975 ed al quale non si è dato seguito avvalendosi della delega ivi prevista. Diviene, pertanto, necessario individuare la procedura perché questo ruolo unico possa divenire operante senza ricorrere nuovamente alla delegazione legislativa che, oltretutto, ci costringerebbe a far ricorso al procedimento di Assemblea. Con tale articolo aggiuntivo si avrà la possibilità di attuare il ruolo unico della dirigenza e di cominciare a coprire i posti disponibili in quella carriera. Si tratta di un principio sul quale le organizzazioni sindacali, le quali stanno operando in una fase calda della trattativa per il rinnovo del contratto, concordano pienamente. Il Governo ha sottolineato l'opportunità che le

organizzazioni sindacali si orientino verso la stipula di un contratto che permetta la realizzazione del ruolo unico per il personale dipendente, senza nulla precisare circa il ruolo unico della dirigenza; così facendo, però, non si arriverà mai alla soluzione globale del problema. Ulteriori emendamenti, poi, avranno ad oggetto il meccanismo con cui il Governo ritiene di poter derogare alla mancata effettuazione dei corsi ordinari della durata di 14 mesi onde sopperire alle vacanze dei posti relativi agli anni 1975 e 1976.

Con la attuazione della delega prevista dall'articolo 1 della legge n. 382 del 1975, relativa al completamento del trasferimento delle funzioni alle regioni, ha acquistato notevole rilievo, anche ai fini dei contatti con le organizzazioni sindacali, la sorte dei posti dirigenziali dell'amministrazione centrale soppressi. E, d'altronde, la soppressione di alcune direzioni generali è già stata comunicata dal Governo.

Noi possiamo anche accettare come validi i dati forniti dal Governo in ordine alle vacanze attualmente esistenti, nonostante le sproporzioni evidenti tra le varie amministrazioni (alcune delle quali hanno a disposizione troppi dirigenti, altre troppo pochi), ma chiediamo che l'accesso alla dirigenza abbia luogo non con il meccanismo del concorso, inadeguato ed inopportuno (essendo tra l'altro destinato a far nascere il sospetto che si tratti di un sistema per agevolare i candidati che prestano servizio nei vari gabinetti, e come tale, è ingiusto e va fugato), ma attuando il meccanismo del corso previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, considerato dalle organizzazioni sindacali una importante conquista, e la cui durata, peraltro, potrebbe essere ridotta a tre mesi. La Scuola superiore della pubblica amministrazione ci ha fatto sapere di essere in grado di organizzare corsi della durata di tre mesi; se il numero dei candidati dovesse risultare troppo elevato, sarebbe comunque possibile organizzare corsi presso altre scuole.

Proporrò, pertanto, all'articolo 1 un emendamento diretto a sostituire il meccanismo basato sul concorso speciale per esami con il sistema del corso di formazione dirigenziale e la conseguente soppressione degli articoli 2 e 3 recanti norme sulle modalità di svolgimento del concorso speciale per esami e sulla composizione della commissione esaminatrice.

Sono inoltre favorevole all'emendamento, proposto dal relatore all'articolo 1, che prevede l'attribuzione di punti 10 per ogni anno di anzianità del candidato nelle qualifiche che consentono la partecipazione al concorso. L'accoglimento di tale modifica consentirebbe di evitare che un candidato con una certa anzianità sia posto sullo stesso identico piano di un candidato che abbia un'anzianità nettamente inferiore.

NUCCI. Desidero, innanzitutto, sottolineare come, quando una Commissione, esaminando in sede legislativa un provvedimento, tende ad allargarne la portata affrontando ulteriori questioni attinenti alla materia cui il provvedimento inerisce, sia facilmente prevedibile la possibilità che si finisca per non venire a capo di nulla.

Ho inteso prendere la parola per tentare di riesaminare il contenuto del disegno di legge in discussione, la cui natura transitoria non va dimenticata.

In base alla legislazione vigente, a decorrere dal 1° luglio 1975, i posti disponibili nella qualifica di primo dirigente avrebbero dovuto essere conferiti, in ragione del cinquanta per cento, a quei funzionari cui erano state attribuite le qualifiche ad esaurimento di ispettore generale e di direttore di divisione e, per il restante cinquanta per cento, a coloro che fossero stati ammessi al corso di quattordici mesi previsto dall'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Purtroppo, per varie ragioni, i corsi previsti non hanno avuto luogo. Esiste, pertanto, un ritardo rispetto all'applicazione delle disposizioni dettate dal citato decreto presidenziale n. 748, ma anche, in un certo senso, rispetto a quanto prevede il disegno di legge in discussione, il cui iter ha avuto inizio nel novembre del 1976. Tutto ciò, naturalmente, a danno della progressione di carriera dei funzionari interessati.

Ritengo, inoltre, che l'approvazione del disegno di legge in discussione non risulterebbe sufficiente a risolvere il problema o, quanto meno, a risolverlo in termini di giustizia. Mi riferisco, ad esempio, al fatto che l'articolo 1 del disegno di legge (il relatore, però, ha già presentato un emendamento in materia) prevede per i funzionari indicati nel primo comma il concorso speciale per esami mentre, in altra disposizione, prevede il concorso per titoli per altri funzionari.

È opportuno, tuttavia, osservare che il Governo si è dichiarato disponibile ad accogliere modifiche al provvedimento. In considerazione di ciò desidero prospettare talune argomentazioni per contribuire a delineare un quadro esatto della situazione relativa alla materia in discussione. Se, infatti, il quadro rimane, sia pure in parte, in ombra, penso che il cammino del provvedimento si farà sempre più difficile.

In base alla normativa all'epoca vigente, i funzionari nominati direttori di sezione con decorrenza dal 1° luglio 1970, che avevano maturato un'anzianità inferiore a 10 anni di servizio, furono nominati direttori di divisione aggiunti con prospettive scarsissime di progressione di carriera entro tempi ragionevoli. Coloro che, al 31 dicembre 1970, avevano 10 anni di servizio passarono invece nei ruoli ad esaurimento, e quindi nella dirigenza, sulla base di un criterio esclusivamente temporale, cioè per anzianità. Nel 1975, poiché non vi era stata la possibilità di organizzare tempestivamente i corsi, il Governo aprì un discorso che, a mio giudizio, non corrispondeva alle attese degli interessati e non era equilibrato sotto il profilo della giustizia.

I destinatari di questo provvedimento vantano, ormai, 14 o 15 anni di servizio; mi chiedo perché, nei loro confronti, non si applichi ugualmente il criterio temporale. Eppure sussistono valide ragioni per una equa applicazione di tale criterio. In primo luogo lo si è applicato all'inizio, quando si è operata la distinzione tra coloro che avevano una certa anzianità e coloro che non la avevano. Ma lo stesso criterio è stato applicato anche successivamente, in occasione della disciplina di analoghi trattamenti transitori per i dipendenti delle ferrovie, dei ministeri dei beni culturali e di grazia e giustizia. Questi pubblici dipendenti hanno progredito nella loro carriera beneficiando del criterio temporale, e solo in base a questo è stato loro assicurato il passaggio nella dirigenza.

Infine, che questo non sia uno scandalo è rilevabile dallo stesso testo del disegno di legge laddove, in tema di ispettori della finanza, prevede non il concorso per esami ma quello per titoli.

L'emendamento testé proposto dal relatore Vincenzi fa giustizia di questo, ma non può cancellare il fatto che il Governo ad un certo momento ha ritenuto di dover adottare un tale sistema. Né si dica, d'al-

tra parte, che il concorso è una cosa diversa, è una specie di feticcio...

BOZZI. I dipendenti non amano i feticci, perciò non vogliono il concorso.

NUCCI. Non si possono, tuttavia, ignorare altre situazioni come, ad esempio, quella della magistratura: è noto, infatti, che un pretore, sulla base della sola anzianità, diventa magistrato di Cassazione; lo stesso dicasi per l'Avvocatura dello Stato, ove il titolo tenuto in considerazione ai fini della progressione di carriera è sempre quello dell'anzianità.

Quanto al concorso, il disegno di legge prevede, con riferimento alla prova scritta, che debba consistere in una prova volta ad accertare l'attitudine del concorrente a trattare questioni che siano di competenza della sua amministrazione. Ditemi voi come fa un candidato del Ministero del tesoro, nel cui ambito esistono dieci direzioni generali, a presentarsi all'esame e ad affrontare un tema su questioni attinenti alla vita di tutta la sua amministrazione. E questo, naturalmente, può valere anche per tante altre amministrazioni.

Inoltre, occorre considerare che molti di questi funzionari, direttori di divisione aggiunti, in attesa del corso di 14 mesi, per l'esodo registratosi nel frattempo, hanno dovuto assumere la direzione effettiva della divisione nei rispettivi ministeri. L'onorevole Antonio Caruso sostiene che debbano essere ammessi al concorso anche coloro che maturano l'anzianità prima della pubblicazione del bando di concorso, per ragioni di ordine costituzionale. Ma quando si va a sanare una questione sotto il profilo della legittimità costituzionale bisogna guardare anche alle conseguenze, che potrebbero produrre altre implicazioni di natura costituzionale. Per quale motivo, allora, contrariamente a quanto sostiene il deputato Caruso, non mettiamo a concorso anche i posti relativi al 1977, dal momento che il concorso si effettuerà l'anno prossimo? Non si viola il principio costituzionale dell'uguaglianza, se si trascura la possibilità di mettere a concorso i posti che si rendano disponibili nel 1977?

Vorrei fare un'altra notazione. I destinatari del provvedimento, in base alla vecchia normativa, avrebbero dovuto fare il concorso per merito distinto. Con il citato

decreto n. 748, peraltro, tutto è rimasto bloccato e questi dipendenti non hanno avuto alcuna possibilità di progredire nella carriera. E ciò, malgrado vi fosse stata, da parte del Senato, in sede di discussione della legge di delega, una viva raccomandazione al legislatore delegato di favorire i dipendenti che avevano una anzianità di servizio di 10 anni e che per soli pochi giorni non erano riusciti a maturare l'anzianità richiesta per poter godere di quel beneficio. Ora il ruolo ad esaurimento continua a dispiegare i suoi effetti; coloro che, sulla base del criterio temporale, sono stati inseriti nei ruoli ad esaurimento, continuano ad usufruire della riserva del 50 per cento, mentre gli altri no: per essi il progetto in discussione pretende il concorso.

A questo riguardo mi riservo di presentare un emendamento, anche perché, a mio avviso, la questione potrebbe essere risolta trasformando questo concorso in un concorso per titoli, accompagnato da tutte le garanzie possibili perché emergano effettivamente i profili di professionalità e di capacità di servizio degli interessati.

CARUSO ANTONIO. Debbo sottolineare che il Comitato ristretto non è pervenuto alla formulazione di un testo base sul disegno e sulla proposta di legge in discussione; né poteva essere diversamente considerato che le valutazioni sui provvedimenti sono totalmente divergenti.

Desidero, in questa sede, illustrare le ragioni di queste divergenze. Il disegno di legge n. 765 sembra completamente ignorare il tema del riordinamento della pubblica amministrazione per muoversi nella logica tradizionale delle leggine a carattere riparatorio. E questa una logica che noi abbiamo sempre combattuto considerando provvedimenti di questo genere sostanzialmente inidonei a risolvere gli enormi problemi della pubblica amministrazione, la quale è sotto accusa ed è ritenuta una delle componenti della crisi in cui versa il paese.

Il decreto delegato sulla dirigenza è stato combattuto da noi proprio per le conseguenze che ha avuto sul piano della utilizzazione particolare (ad esempio per gli esodi e la molteplicità dei benefici).

Se non ci facciamo carico della problematica di un riordinamento globale della pubblica amministrazione con individuazione anche delle responsabilità, è inutile piantere sui disavanzi della spesa pubblica.

Tutti, infatti, abbiamo ben presente quale sia l'incidenza (circa l'80 per cento dell'intero bilancio dello Stato) della spesa per i pubblici dipendenti. Occorre senza dubbio rendere efficiente l'apparato pubblico; tale problematica, in ogni caso, dovrà essere ripresa dopo che si è data attuazione ai decreti delegati relativi all'entrata in vigore della legge n. 382.

Ritornando al tema più strettamente in discussione, desidero ancora una volta sottolineare il perché noi qualificiamo questo disegno di legge come una leggina. Già esiste una normativa che disciplina l'accesso alle qualifiche dirigenziali; mi riferisco, in particolare, a quella varata con il decreto n. 748 del 1972 che, però, non ha potuto aver corso non già per lacune di ordine legislativo, bensì per inadempienze del Governo che ha atteso oltre cinque anni per varare il regolamento di esecuzione, impedendo, conseguentemente, che potessero attuarsi i corsi di formazione dirigenziale.

Da ciò derivano serie conseguenze sul piano dell'opportunità politica e si pongono problemi di vario ordine, non ultimi quelli di turbativa all'interno della pubblica amministrazione a seguito della mancata attuazione del decreto sulla dirigenza. D'altro canto non bisogna dimenticare che il nuovo ordinamento ha ridotto da 50 mila a circa 7 mila i dirigenti dello Stato e ci sono, pertanto, 40 mila persone che premono per accedere all'alta dirigenza; né si può ammettere che avendo la strada per arrivare alla dirigenza la forma di imbuto, si possa raggiungere la mèta ricorrendo ad ogni sorta di espediente giustificatorio.

Un primo errore di opportunità politica è consistito nell'aver deciso di riaprire questa vertenza che riguarda una materia in merito alla quale il decreto presidenziale sulla dirigenza aveva provveduto a dettare regole precise. Seguire tali regole avrebbe rappresentato la scelta più giusta.

Altro argomento che ci spinge ad esprimerci criticamente nei confronti del disegno di legge in discussione è quello relativo ai rapporti con il movimento sindacale che considera il provvedimento come un intervento di favore nei confronti dei dirigenti. Mentre, infatti, è ancora aperta una complessa trattativa in materia di riassetto delle carriere e delle strutture, il provvedimento in esame prevede che un certo numero di funzionari facciano un passo avanti rispetto alla restante parte del personale.

Le organizzazioni sindacali sono pertanto contrarie al disegno di legge perché esso non si colloca in una logica complessiva di ristrutturazione della pubblica amministrazione.

Non va dimenticato, inoltre, che la legge n. 382 prevede un massiccio trasferimento di competenze e funzioni dallo Stato alle regioni ed una logica corretta sconsiglia di effettuare proprio ora dilatazioni nei ruoli dei dirigenti; anzi, occorrerebbe muoversi in senso inverso, cogliendo l'occasione per razionalizzare la situazione esistente.

Per quanto riguarda, poi, i meccanismi previsti dal provvedimento per il conferimento della qualifica di primo dirigente, non poche riserve vanno espresse per la loro macchinosità. Il disegno di legge prevede l'effettuazione di una selezione preventiva allo scopo di stabilire il numero dei concorrenti ai posti disponibili che dovranno, successivamente, sottoporsi ad un vero e proprio concorso. L'iter di tale meccanismo concorsuale, tenuto conto del tempo necessario perché siano pubblicati i bandi, perché gli interessati possano inoltrare domanda, perché i consigli di amministrazione possano effettuare la preselezione, perché siano valutati i titoli di ciascun candidato e tenuto conto del fatto che i concorsi interessano personale dipendente da diverse amministrazioni, non può che risultare assai lungo. Lo svolgimento del corso di formazione dirigenziale, previsto dall'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, rappresenta invece un sistema più agile, la cui durata non va oltre i quattordici mesi e ritengo consentirebbe di effettuare la copertura dei posti resisi disponibili nel 1975 e nel 1976 entro tempi più brevi di quelli richiesti dal concorso.

Sono queste le ragioni, a mio giudizio, che hanno impedito il raggiungimento di un'intesa in sede di Comitato ristretto, avendo dato luogo ad una serie di valutazioni difformi, anche all'interno dello stesso gruppo democristiano, come dimostrano le differenti considerazioni esposte dai deputati Nucci e Ianniello.

Pur non potendo, pertanto, il nostro atteggiamento nei confronti del provvedimento in discussione che essere negativo, abbiamo tuttavia voluto presentare una serie di emendamenti per tentare di ricondurlo entro una visione complessiva delle scelte da compier-

si riguardo all'ordinamento della pubblica amministrazione, facendo riferimento all'articolo 7 della legge n. 382, che ha disposto l'unificazione in un ruolo unico istituito presso la Presidenza del Consiglio dei dirigenti e ne ha delegato al Governo l'attuazione.

Riteniamo sia possibile cogliere questa occasione per effettuare l'unificazione dei ruoli dei dirigenti non più delegandola al Governo — si tratta per altro dell'unica delega prevista dalla legge n. 382 rimasta inattuata — ma disponendola direttamente con legge. Riteniamo che le nostre proposte, che non si spingono oltre i limiti fissati dalla legge n. 382 in materia di unificazione dei ruoli in questione (non prevedono infatti l'unificazione di tutti i ruoli dei dirigenti della pubblica amministrazione), possano essere accolte senza suscitare obiezioni di carattere politico, in quanto solo ragioni di carattere tecnico hanno impedito al Governo di attuare la delega ricevuta, e possano consentire di rendere positivo il contenuto di un provvedimento che altrimenti non può essere giudicato che negativamente.

L'accettazione delle nostre proposte ci consentirebbe di modificare l'atteggiamento sfavorevole assunto nei confronti del provvedimento in discussione.

BOZZI. Ho l'impressione di aver colto nell'intervento di alcuni colleghi un difetto di ottica, almeno secondo il mio punto di vista. Si tende, cioè, a mettere l'accento sull'interesse dei dipendenti pubblici, sui cosiddetti diritti, che, nella migliore delle ipotesi, sono aspettative, e non sull'interesse della pubblica amministrazione. Non voglio dire che non si debbano considerare le posizioni soggettive, ma che è necessario almeno arrivare ad un contemperamento di queste esigenze ponendole su di un piano di parità.

All'onorevole Caruso vorrei dire che la sua proposta finale può essere oggetto di discussione; senza dubbio, come prima impressione, il ruolo unico da lui richiamato risponde, quanto meno, alla domanda di mobilità dei dipendenti della pubblica amministrazione, della quale tanto si parla ma che non si attua affatto o si attua in misura molto ridotta. Si tratta, peraltro, di un problema assai rilevante e complesso.

Abbiamo la normativa sulla dirigenza, che molti di noi salutarono come provvida, e che tale non si è, poi, dimostrata,

come spesso avviene quando nasce un bambino ed il suo successivo sviluppo lo fa apparire del tutto diverso da come ci si aspettava che fosse. Dobbiamo porre riparo ad una situazione di carenza che esiste, tenendo presente anche la legge n. 382. Non possiamo depauperare il ruolo della dirigenza. Il problema, se ho ben capito, non riguarda soltanto il settore dei primi dirigenti, dei quali direttamente ci occupiamo, ma anche quello dei dirigenti superiori e dei dirigenti generali, perché non alimentando il serbatoio dei primi dirigenti è più difficile estrarre la dirigenza generale, che magari viene affidata ad altri che possono anche avere meno capacità.

Questa è la situazione attuale, e non vorrei che nel nostro provvedimento noi dessimo una risposta eccessiva; non vorrei, soprattutto, che in occasione di ogni legge relativa al pubblico impiego noi stravolgesimo tutto il quadro precedentemente tracciato. L'esperienza dimostra che agire così non è cosa saggia. Abbiamo il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e, finché esiste, lo dobbiamo rispettare; cerchiamo di entrare nella sua logica, che è quella di creare una classe dirigente qualificata. Posso concordare con il deputato Caruso che il numero di 7 mila dirigenti è eccessivo, specialmente dopo la attuazione della legge n. 382. Ma queste sono questioni discutibili. D'altra parte, per ridurre a 7 mila il numero dei dirigenti, si è dovuto fare qualche provvedimento di favore, come l'esodo, altrimenti molti non se ne sarebbero andati. Ogni cosa, naturalmente, ha il suo costo. C'è questa legge, c'è l'esigenza di colmare i vuoti degli organici che hanno riflessi non soltanto sui primi dirigenti, ma sulla dirigenza in generale, provvediamo, dunque, al fabbisogno nel migliore dei modi.

Devo dire (e so che non mi farò molti amici quando sarà letto il resoconto stenografico di questa seduta) di non poter condividere l'attuale tendenza al lassismo. Abbiamo fatto una legge sulla dirigenza che era rigorosa: 14 mesi di corso presso la scuola superiore della pubblica amministrazione e un concorso per accedervi. Adesso si dà un contordine, si cancella tutto e si pensa alla promozione per anzianità.

NUCCI. Bisognava dire queste cose per i ferrovieri, per i dipendenti del Ministero dei beni culturali eccetera. Sarebbe stato più tempestivo ed efficace.

BOZZI. Dobbiamo tenere presenti non solo le situazioni oggettive — che pure vanno guardate e tutelate, perché l'uomo è fatto anche di queste aspettative, da cui trae stimolo a fare bene — ma anche lo interesse della pubblica amministrazione. L'anzianità è certo uno degli elementi, ma non può certo essere esclusivo e determinante per l'appartenenza alla dirigenza, così come noi l'abbiamo concepita. Il collega Nucci ha parlato della magistratura. Potremmo criticare quel sistema e cercare di seguire i buoni esempi, ma anche per la magistratura ci sono ragioni diverse. La magistratura non ha una gerarchia interna, ha identità di funzioni. Mi battei per eliminare questa gerarchia interna. Nella magistratura c'è uno sbarramento che funziona scarsamente, rappresentato dai consigli giudiziari, che dovrebbero dare una valutazione. Se poi in Italia si creano istituti che non funzionano, è un'altra cosa.

Noi terremo conto dell'emendamento preannunciato dal deputato Caruso a nome del gruppo comunista per sopperire a questa immediata esigenza di alimentare il ruolo della dirigenza. Si è detto che il concorso viene considerato un feticcio e che gli impiegati non amano i feticci ma preferiscono il criterio dell'anzianità. Non è che il concorso non presenti anch'esso dei difetti, ma tra le forme di selezione è quella che dà un certo grado di garanzia, sicuramente superiore a quella dello scrutinio per merito comparativo. Pertanto, se sopprimessimo tale sistema di selezione, stravolgeremmo tutto, anche la qualità della dirigenza.

PAZZAGLIA. Vorrei fare qualche considerazione in ordine al disegno di legge che stiamo esaminando.

In realtà la mancata applicazione, da parte del Governo, delle norme previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 in ordine al conferimento della qualifica di primo dirigente e, quindi, delle norme che prevedevano lo espletamento di corsi di preparazione, ha portato ad una situazione che deve essere da noi attentamente valutata. Oltre alle aspettative personali, alle quali dovremmo, sia pure in misura contenuta, dare un relativo peso, vi è una carenza indiscutibile per il mancato espletamento di questi corsi per cinque anni, dal 1972 al 1977, cioè vi è una carenza indiscutibile nei ruoli della dirigenza.

Sono convinto che le soluzioni adottate nel 1972 con il decreto n. 748 meritino di essere riesaminate e, quindi, che il conferimento della qualifica di primo dirigente possa avvenire in modo diverso, ma sempre con la garanzia del concorso, della selezione e della preparazione del personale.

Sono nettamente contrario a soluzioni che si basino sul criterio dell'anzianità, così come mi espressi in termini non favorevoli per quanto riguarda le soluzioni adottate per la magistratura, che hanno avuto sì il vantaggio di eliminare quelle posizioni di privilegio che alcuni gruppi (intendo gruppi umani, non politici) della magistratura avevano rispetto ad altri, ma hanno avuto anche il difetto di fare accedere alle funzioni più alte, per esempio quelle di consigliere di Cassazione, persone non sempre sufficientemente preparate per lo svolgimento di tali funzioni. Ciò potrebbe avvenire nella pubblica amministrazione qualora si adottassero dei criteri di progressione nella carriera basati sulla sola anzianità.

Inoltre devo respingere qualunque soluzione basata esclusivamente sul merito comparativo. Di fronte al problema oggi in discussione dobbiamo adottare la migliore soluzione transitoria possibile. In sostanza nel ruolo della dirigenza abbiamo soltanto il personale più anziano, cioè quello che, all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 748, poté essere compreso nei ruoli ad esaurimento. Però non abbiamo la possibilità di fare accedere ai ruoli della dirigenza il personale meno anziano; inoltre non abbiamo nemmeno utilizzato le capacità che esistono nell'ambito del personale meno anziano della pubblica amministrazione. A ciò dobbiamo assolutamente ovviare con soluzioni temporanee che si basino sulla selezione del personale medesimo, selezione che dovrà essere fatta su una quantità sufficientemente ampia di concorrenti.

L'esame delle singole proposte di emendamenti sarà da parte mia, in sede di approvazione degli articoli, ispirato alle considerazioni testé illustrate.

LABRIOLA. Debbo ricordare, a nome del gruppo socialista, che mi sono dichiarato favorevole, in linea di massima, sul provvedimento in discussione anche in considerazione del fatto che esso veniva a

colmare delle lacune esistenti in materia e delle contraddizioni emergenti dall'azione del Governo. Nel quadro di questa valutazione parzialmente favorevole abbiamo proposto degli emendamenti che il relatore Vincenzi ha in parte recepito ed in parte no. Fra l'altro, noi avevamo proposto che il disegno di legge fosse applicato a tutti coloro che si trovassero nelle condizioni previste, appunto, dalla legge, al momento della sua entrata in vigore, essendo noi contrari a limitare il diritto di partecipare al concorso. Inoltre noi non siamo stati contrari a disporre i posti che si erano venuti a creare negli anni successivi a quelli previsti dal disegno di legge in questione. Abbiamo, ripeto, chiesto che non vi fossero differenze di trattamento tra i dipendenti dei vari settori della pubblica amministrazione. A questo proposito ho alcune perplessità sulla proposta di modifica avanzata dal relatore per il Ministero degli esteri e, sulla stessa, desidererei dei chiarimenti.

Abbiamo anche manifestato un certo scetticismo sulla soluzione del concorso temendo una sua utilizzazione discriminata.

Ritengo, infatti, che spesso lo strumento del concorso sia stato usato per fini clientelari, per cui abbiamo chiesto alle altre forze politiche di arrivare ad un punto d'incontro pur essendo noi, in linea generale, favorevoli al provvedimento.

Penso che le osservazioni fatte dal deputato Caruso, a nome del gruppo comunista, siano convincenti e possano indurre il Governo a prospettarci qualcosa di nuovo in materia. Infatti, pur considerando il fatto che dal punto di vista regolamentare e costituzionale non sarebbe possibi-

le conferire una delegazione legislativa in sede di Commissione, le valide proposte avanzate dal deputato Caruso, oltre a non contenere norme di delegazione, potrebbero consentire al provvedimento un notevole salto qualitativo. Al riguardo non posso non sottolineare la serietà e la validità di queste proposte che mirano ad aiutare il Governo a superare le difficoltà manifestatesi in materia. Certamente tali proposte potrebbero anche produrre effetti e conseguenze pericolose, sul piano politico, ma come lo stesso onorevole Caruso ha riconosciuto, si tratta soltanto di dare attuazione in via diretta alla istituzione del ruolo unico della dirigenza che il Governo avrebbe già dovuto attuare in forza della delega ricevuta con la legge n. 382 del 1975 e che lo stesso ha lasciato cadere senza utilizzarla.

Concludendo, penso che sia molto importante che il Governo e le varie parti politiche esprimano il loro orientamento sulle proposte avanzate dal deputato Caruso.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 11,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO