

COMMISSIONE I

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

21.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 MAGGIO 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCCIARELLI DUCCI

INDICE

	PAG.	PAG.
Disegno e proposte di legge (<i>Discussione e rinvio</i>):		Proposte di legge (<i>Discussione e rinvio</i>):
Modifiche alla legge 27 novembre 1939, n. 1780, istitutiva dell'Ente nazionale per le Tre Venezie (1620);		CARUSO ed altri: Integrazione della legge 28 ottobre 1970, n. 775, per la copertura dei posti di nuova istituzione presso alcune amministrazioni dello Stato (3192);
FRACANZANI: Nuove disposizioni concernenti l'Ente nazionale per le Tre Venezie (656);		COSSIGA: Integrazione della legge 28 ottobre 1970, n. 775, per la copertura dei posti di nuova istituzione presso alcune amministrazioni dello Stato (3222) 225
GIRARDIN ed altri: Nuove disposizioni concernenti l'Ente nazionale per le Tre Venezie (777);		PRESIDENTE 225, 227, 229, 232, 233
LIZZERO ed altri: Modifiche e integrazioni alla legge 27 novembre 1939, n. 1780, sull'Ente nazionale per le Tre Venezie (1662) 220		CARUSO 231
PRESIDENTE 220, 222, 225		COSSIGA 227, 228, 229
BIONDI 225		CURTI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i> . 228, 232
BRESSANI, <i>Relatore</i> 220		DI PRIMIO 229
CARUSO 225		GALLONI, <i>Relatore</i> 226
CURTI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i> . 222, 225		ROBERTI 229
DI PRIMIO 224, 225		TOZZI CONDIVI 228
FRACANZANI 223		
GALLONI 224		
LIZZERO 223, 224		
ROBERTI 223		
SPAGNOLI 225		

La seduta comincia alle 9,30.

BRESSANI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Modifiche alla legge 27 novembre 1939, n. 1780, istitutiva dell'Ente nazionale per le Tre Venezie (1620); e delle proposte di legge Fracanzani: Nuove disposizioni concernenti l'Ente nazionale per le Tre Venezie (656); Girardin ed altri: Nuove disposizioni concernenti l'Ente nazionale per le Tre Venezie (777); e Lizzero ed altri: Modifiche e integrazioni alla legge 27 novembre 1939, n. 1780, sull'Ente nazionale per le Tre Venezie (1662).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Modifiche alla legge 27 novembre 1939, n. 1780, istitutiva dell'Ente nazionale per le Tre Venezie »; e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Fracanzani: « Nuove disposizioni concernenti l'Ente nazionale per le Tre Venezie »; Girardin ed altri: « Nuove disposizioni concernenti l'Ente nazionale per le Tre Venezie; e Lizzero ed altri: « Modifiche e integrazioni alla legge 27 novembre 1939, n. 1780, sull'Ente nazionale per le Tre Venezie ».

L'onorevole Bressani ha facoltà di svolgere la relazione.

BRESSANI, *Relatore*. Come si può rilevare dall'ordine del giorno i provvedimenti di legge investono chi per un aspetto e chi per un altro, con finalità diverse, un'unica materia e, cioè, l'ordinamento delle attribuzioni delle funzioni all'Ente nazionale per le Tre Venezie. È implicito nelle proposte che stiamo esaminando anche un giudizio sul ruolo che questo Ente ha esercitato ed esercita nell'economia delle tre regioni, in cui ha operato ed opera, e cioè la Venezia Euganea, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia.

Mi pare opportuno ricordare, per sommi capi, le origini e la storia di questo Ente per le Tre Venezie. È sorto come istituto di rinascita agraria nel lontano 1919 a Treviso, in una zona che aveva fortemente risentito, anche nei riguardi dell'economia agricola, delle conseguenze del conflitto che si era combattuto sul suolo veneto. Aveva diversi compiti: trasformazione fondiaria, acquisto di terreni agricoli, appoderamento e concessione dei terreni a proprietari ed a coltivatori e formazione di aziende agricole. L'istituto ha man mano allargato i propri compiti, al punto da modificare le proprie finalità. Nel 1938 sono stati affidati a tale istituto compiti particolari, in relazione al movimento di popolazione che si stava allora progettando ed at-

tuando, che prevedevano di abbandonare le loro aziende agricole o di altra natura nell'Alto Adige o in provincia di Udine per trasferirsi in Germania.

L'istituto è stato trasformato con una legge del 1939 in Ente nazionale per le Tre Venezie. Ebbe, tra l'altro, il compito di natura finanziaria di intervenire sul mercato, rilevare queste aziende, in modo da evitarne la svendita. La legge del 1939 è quella fondamentale che regola e disciplina ancora oggi la struttura organica e le attribuzioni di questo Ente nazionale per le Tre Venezie.

Anche nel dopoguerra l'Ente ha allargato la sua attività e ha assunto nuovi compiti, come la gestione di fondi speciali costituiti a favore degli esuli giuliani per la formazione di aziende agricole e la conseguente assegnazione agli esuli di poderi agricoli per la costituzione del villaggio dei pescatori nei pressi di Monfalcone.

Ancora più significativa è una modificazione avvenuta nell'ordinamento e nei compiti dell'Ente per le Tre Venezie e, cioè, quando si sono riconosciute al medesimo le attribuzioni proprie di un ente di sviluppo in agricoltura.

Quindi, per le Tre Venezie operava - vedremo poi quale ulteriore limite e condizionamento sono successivamente intervenuti - ed opera l'Ente nazionale per le Tre Venezie come ente di sviluppo in agricoltura.

Questa è la storia molto sommaria e succinta dell'Ente per le Venezie. Ora, ci troviamo dinanzi dei progetti che hanno dei contenuti diversi e anche delle finalità diverse, come hanno elementi in comune, ed è su questi ultimi che il relatore soffermerà in particolare la propria attenzione.

Innanzitutto, c'è un punto assolutamente pacifico comune ai vari provvedimenti al nostro esame ed è l'abrogazione o la modificazione di alcune norme contenute nella legge n. 1780 del 1939, che disciplina organicamente l'attività dell'Ente per le Tre Venezie. Tali norme si debbono considerare in contrasto con la Costituzione.

Sono norme relative all'esproprio degli immobili, che l'Ente intenda acquisire per conseguire le finalità di istituto, che prevedono la esistenza presso l'Ente per le Tre Venezie di un collegio arbitrale nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri; collegio arbitrale che ha natura di organo vincolante e insostituibile per le parti e la cui decisione è definita dalla legge come insindacabile: in questo collegio si ravvisa quella figura di giudice speciale che contrasta con l'artico-

lo 102 della Costituzione, che vieta di sottrarre competenze all'autorità giudiziaria in favore di giudici speciali; in questo caso la competenza sottratta riguarda esproprio per pubblica utilità, e in particolare la determinazione degli indennizzi relativi.

Quindi, il disegno di legge si propone di deferire questa materia al magistrato ordinario in perfetta armonia con i dettami costituzionali; egualmente, l'onorevole Lizzero ed altri si occupano nello stesso senso della materia avendo riguardo anche alle posizioni attualmente esistenti e regolandole in conformità ai principi costituzionali.

Questo è un primo elemento comune ai diversi provvedimenti; ma vi sono altri elementi che politicamente hanno maggiore rilievo e che troviamo presenti nelle diverse proposte.

Dobbiamo considerare che l'Ente nazionale per le Tre Venezie è retto da un organo che definirei monocratico; infatti l'articolo 9 della legge n. 1780 del 1939 così recita: « L'Ente è retto da un commissario del Governo, il quale ha tutti i poteri di amministrazione e di rappresentanza dell'Ente stesso ».

Il commissario del Governo è affiancato da un comitato consultivo, composto da quattro funzionari statali, che ha come compito quello di esprimere obbligatoriamente dei pareri su determinate materie.

La figura del commissario di Governo ha, per così dire, il suo *pendant* nella figura del direttore generale; infatti, l'articolo 11 dice che un direttore generale esercita le funzioni che gli sono delegate dal commissario di Governo e lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento.

Ora, tutti i presentatori delle tre proposte di legge concordano nel ritenere non più sostenibile questa situazione, e considerano assolutamente anacronistica questa organizzazione dell'Ente nazionale per le Tre Venezie; pertanto, le proposte di legge del deputato Girardin e del deputato Fracanzani propongono di trasformare questa organizzazione dell'Ente nazionale per le Tre Venezie in una gestione democratica e, soprattutto, più rappresentativa.

Dobbiamo tener presente che il collega Girardin ed altri ed il collega Fracanzani hanno presentato le loro proposte di legge rispettivamente nel dicembre e nel novembre del 1968, e, quindi, non potevano tenere conto a quella data di una realtà istituzionale che era ancora *in fieri*, e cioè l'istituto regionale. Infatti, i colleghi Girardin e Fracanzani per la costituzione del consiglio d'amministrazione del-

l'Ente nazionale per le Tre Venezie si riferirono alle provincie, ai comuni e alle categorie dei lavoratori autonomi o dipendenti, comunque interessati all'attività dell'Ente stesso. Oggi penso che si possa riconsiderare la materia anche tenendo presente l'esperienza delle regioni a statuto ordinario.

I provvedimenti di legge tengono presente o si fanno carico del problema dello sviluppo agricolo. Come ricordavo all'inizio, l'Ente opera anche per lo sviluppo in agricoltura, anzi direi che il suo compito preminente consiste in questa attività promozionale.

La proposta di legge Lizzero propone la soppressione dell'Ente nazionale per le Tre Venezie e si prefigge l'obiettivo di costituire un ente di sviluppo in agricoltura per la Venezia Euganea.

Le proposte di legge Girardin e Fracanzani prevedono la costituzione di una sezione autonoma presso l'Ente, cui demandare le attribuzioni attinenti all'attività di sviluppo in agricoltura.

Tutte e tre queste proposte tengono conto di una realtà istituzionale che è andata maturando in questi ultimi anni. Per esempio, nella regione Friuli-Venezia Giulia, istituita nel 1964, opera un ente di sviluppo in agricoltura costituito con legge regionale, per cui la conseguente attività agricola di questi soggetti, che si propone di istituire, riguarderebbe il Veneto Euganeo.

Pertanto, quale che sia il giudizio conclusivo che la Commissione vorrà dare sulla opportunità di mantenere in vita l'Ente nazionale per le Tre Venezie, va rilevata questa comune preoccupazione di garantire non solo la continuità dell'attività di sviluppo in agricoltura, ma anche il potenziamento di tale attività, che oggi viene svolta attraverso l'Ente.

D'altra parte, è logico che questa preoccupazione vi sia, perché non è immaginabile che, di fronte ad iniziative promozionali già in essere e alla partecipazione determinante dell'Ente in consorzi e cooperative, vi sia una interruzione di tali iniziative per la cessazione dell'attività dell'Ente, senza che un altro soggetto subentri in questi stessi compiti.

Non formulerò delle precise conclusioni, ma nella relazione che sto svolgendo porrò dei dati problematici.

Io mi domando se sia possibile far nascere, direi per gemmazione, dall'Ente nazionale per le Tre Venezie l'ente di sviluppo in agricoltura come sezione autonoma, oppure se oggi sia opportuno porre in liquidazione l'Ente nazionale per le Tre Venezie e costituire con le norme, che sono contenute nel testo legislativo,

per esempio dell'onorevole Lizzero, l'ente di sviluppo agricolo per la regione veneta. Ciò è possibile ed opportuno? Mi pare che il problema si accentri su questo interrogativo.

Voglio richiamarmi ad un passo della relazione che accompagna la proposta di legge Lizzero, laddove si sottolinea la delicatezza della materia anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, in considerazione della esistenza di due regioni a statuto speciale, nel cui territorio operava ed opera l'Ente, e cioè il Friuli-Venezia Giulia e il Trentino-Alto Adige, e della regione veneta a statuto ordinario.

Per il Trentino-Alto Adige il problema è in corso di risoluzione, nel senso che con il disegno di legge iscritto all'ordine del giorno ci accingiamo a liquidare l'attività dell'Ente nel territorio del Trentino-Alto Adige. Pertanto, il problema finisce con l'interessare le altre due regioni che prima ho citato. Secondo me anche una regione di diritto comune non può considerarsi estranea, stante le sue attribuzioni di competenza, alla materia che stiamo trattando. Mi sembra, cioè, che la disciplina degli enti di sviluppo in agricoltura possa derivare anche da una normativa regionale. Bisogna considerare, peraltro, che la regione veneta oggi non è in condizione di legiferare al riguardo, perché non le sono state ancora trasferite, ai sensi dell'articolo 17 della legge finanziaria regionale, le funzioni in materia di agricoltura e noi sappiamo che questo trasferimento di funzioni condiziona, nel primo biennio di attività delle regioni, l'esercizio della facoltà legislativa. Io ritengo che anche in questa materia dell'ente di sviluppo, la competenza regionale dovrà svolgersi nell'ambito di leggi-cornice che su tutto il territorio nazionale valgano ad inquadrare le iniziative legislative della regione in materia di sviluppo agricolo.

È certo, comunque, che bisogna garantire l'attività dello sviluppo agricolo nella Venezia Euganea e che a tale attività si dovrà prima o poi provvedere costituendo un ente, una organizzazione, scorporandola dall'Ente nazionale per le Tre Venezie. Voglio ricordare, inoltre, che in questa materia vi è indubbiamente una competenza delle regioni di diritto comune, competenza che, però, oggi non può ancora essere esercitata sul piano legislativo.

Da ciò l'alternativa: o il Parlamento affronta oggi il problema con una disciplina di dettaglio sostituendosi alle regioni, o attende che maturino le condizioni perché questo problema venga affrontato in questa o in altra sede con gli strumenti più appropriati.

Nell'attesa che si verifichi l'una o l'altra ipotesi, il relatore desidera sottolineare ancora una volta l'insostenibilità dell'attuale forma anacronistica di gestione dell'Ente per le Tre Venezie, da cui risulta la necessità di pervenire al più presto ad un radicale cambiamento nell'organizzazione di vertice dell'Ente stesso, assicurando in particolare la partecipazione delle regioni interessate all'organizzazione dell'Ente per le Tre Venezie.

La partecipazione delle regioni all'amministrazione dell'ente potrebbe consentire alle regioni medesime una valutazione più approfondita delle possibilità di utilizzare l'ente secondo le finalità che oggi può proporsi, e che non corrispondono più alle finalità ad esso assegnate dalla legge n. 1780 del 1939; ed, inoltre, metterebbe le regioni nella condizione di approfondire la opportunità di soppressione o di liquidazione dell'Ente per le Tre Venezie, che spetta in ogni caso alla decisione del Parlamento.

Infatti, è ovvio che trattandosi di un ente nazionale istituito per legge, solo il Parlamento può disporre con legge la sua cessazione o la sua liquidazione.

Per concludere, desidero dire che queste sono le conclusioni problematiche che il relatore ritiene di dover sottoporre all'attenzione della Commissione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

CURTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Ci troviamo di fronte ad una materia che esige un collegamento con le regioni per le quali stiamo preparando il trasferimento dei poteri. Mi pare che questa sia la strada più democratica, rispettosa della volontà delle regioni; solo dopo questi contatti il Parlamento sarà in grado di agire nel dovuto modo, cioè sciogliere l'Ente nazionale per le Tre Venezie, tenendo in considerazione ciò che il Trentino-Alto Adige ha già deciso in materia.

Quindi, non resta che assicurarsi quali siano le reali intenzioni delle due altre regioni interessate per agire di conseguenza.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola all'onorevole Lizzero, desidero fare osservare all'onorevole rappresentante del Governo che la procedura che egli propone è una procedura un po' originale. Non credo che sia cosa opportuna che il Parlamento si metta a contrattare con le regioni per stabilire determinati criteri.

Eventualmente, potrebbe essere il Governo a procedere a queste consultazioni, ed appor- tare eventuali modifiche al proprio disegno di legge.

Pertanto, non ritengo si possa accogliere la richiesta avanzata dall'onorevole rappresentante del Governo di procedere a siffatte consultazioni.

LIZZERO. Concordo con l'opinione espressa dal signor Presidente; desidero, però, far rilevare che il Trentino-Alto Adige ha già deciso di ritirare la propria adesione all'Ente nazionale per le Tre Venezie, mentre la regione Friuli-Venezia Giulia ha costituito un proprio ente di sviluppo.

Vorrei far rilevare che il commissario di Governo che ha retto per tanti anni l'Ente nazionale per le Tre Venezie ha assunto la carica di Presidente del consiglio del Veneto, mentre il direttore generale è diventato Presidente della giunta regionale; sono parti direttamente interessate. Pertanto, penso che non sia opportuno procedere con questi contatti cui prima si richiamava l'onorevole rappresentante del Governo.

Come dicevo all'inizio, non bisogna dimenticare che da una parte abbiamo il Trentino-Alto Adige che ha già deciso di svincolarsi dall'Ente ed il Friuli-Venezia Giulia che, essendo regione a statuto speciale, ha un proprio ente di sviluppo, dall'altra c'è il Veneto che oggi, pur non potendo legiferare in materia di agricoltura, come ha accennato il relatore, potrà mantenere per la parte che gli compete l'Ente nazionale per le Tre Venezie come ente di sviluppo, diventato tale in virtù della legge, che stiamo esaminando.

FRACANZANI. Mi sembra che il relatore abbia giustamente sottolineato che sono intervenuti dei fatti modificativi estremamente rilevanti rispetto alla presentazione di queste proposte di legge: soprattutto l'istituzione delle regioni a statuto ordinario. Pertanto, nel consiglio di amministrazione, che regge lo Ente, i rappresentanti dei comuni e delle province dovrebbero essere sostituiti da quelli della regione. Il fatto più importante, però, è che le regioni modificano totalmente la problematica dell'Ente nazionale per le Tre Venezie, sia perché credo che queste possano e debbano esprimere un parere di ordine generale sull'Ente, sia perché, e in particolare per il Veneto Euganeo, l'Ente oggi assolve alle funzioni di ente di sviluppo, che è auspicabile che rientri presto nelle funzioni delle regioni.

Di fronte a questa situazione che modifica radicalmente quella esistente al momento della presentazione di queste proposte di legge, secondo il mio parere, la Commissione per addivenire ad una decisione deve tener conto dell'esistenza di un ente tradizionale, sulla cui continuità di azione o sul cui scorporo è competente lo Stato. Però, dato il tipo di attività e di connessioni con funzioni specifiche per la Venezia Euganea, credo che si possano consultare le regioni interessate.

Il problema dell'ente di sviluppo per la Venezia Euganea non è disgiunto, ma strettamente connesso a quello dell'ente tradizionale. Bisogna tener presente che questa materia è di competenza della regione e credo che vi sarebbe contraddizione se noi legiferassimo su questa materia, anticipando una competenza regionale che, d'altra parte, oggi non può entrare in una normativa specifica, dovendo aspettare l'emanazione di leggi-cornice da parte del Parlamento.

In base a queste considerazioni, io sono del parere che la Commissione decida per una sospensione dei propri lavori, in attesa che il Governo prenda contatto con gli organi regionali del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto. La prima regione si deve esprimere sul suo orientamento circa il futuro dell'ente tradizionale, in quanto non è interessata al problema dell'ente di sviluppo per la Venezia Euganea. In sostanza, il Friuli-Venezia Giulia ci deve dire se è orientato a far permanere, sia pure con modifiche sulla rappresentatività, questa struttura oppure se ritiene che si debba pervenire alla liquidazione o allo scorporo.

La Venezia Euganea, invece, si deve esprimere non soltanto sul destino dell'ente tradizionale, ma anche circa le interconnessioni che esistono con l'ente di sviluppo, le cui vicende sono strettamente legate all'ente tradizionale. Pertanto, si deve esprimere su due aspetti, ed è importante come il Parlamento arrivi ad emanare le leggi-quadro per quanto riguarda l'agricoltura e, quindi, l'ente di sviluppo.

Secondo il mio parere, quando il Parlamento, attraverso il Governo, conoscerà il parere delle regioni sulle leggi-quadro per l'agricoltura e sull'ente di sviluppo, io credo che potrà prendere con maggiore ponderatezza e legittimità la decisione definitiva circa il destino conclusivo dell'ente tradizionale ed esaminare anche il problema delle interconnessioni che esistono per l'ente di sviluppo per la Venezia Euganea.

ROBERTI. Io concordo con le conclusioni espresse dall'onorevole Fracanzani, in quanto

ha sollevato problemi molto giusti e fondamentali. Sarebbe pericoloso che proprio in questa Commissione noi stabilissimo dei precedenti che diverrebbero molto gravi per la volontà legislativa dello Stato italiano.

Non c'è dubbio che quando si determina la necessità di legiferare su argomenti che rientrano anche nella competenza dell'ente regione, o che, comunque, investono gli interessi fondamentali delle regioni, sia opportuno prendere dei contatti con questi enti; però è il Governo che mantiene i rapporti con tali enti e prospetterà al Parlamento le esigenze delle regioni, così come oggi si attua per gli altri enti locali. Bisogna ricordarsi che il Governo è il primo titolare del potere di iniziativa legislativa, proprio per la sua posizione di organo esecutivo.

Ciò stante, aderisco alla proposta di rinvio — non usiamo il termine sospensiva, perché dà l'idea che il Parlamento non possa addirittura decidere prima che si verifichi un determinato evento — affinché il Governo ci dia le informazioni su questo argomento e il Parlamento possa eventualmente modificare la legge, considerando anche le altre ragioni di merito esposte dall'onorevole Fracanzani e che mi sembrano abbastanza valide.

GALLONI. Sono stato superato nel mio intervento da quello dell'onorevole Fracanzani, in quanto mi ero proposto di dire le stesse cose espresse da lui.

Mi pare che dalla relazione svolta dall'onorevole Bressani sia emerso che il disegno di legge e le proposte di legge riguardano due aspetti fondamentali. Il disegno di legge concerne una materia più limitata e in un certo senso è più urgente e si propone di modificare alcune norme della legge istitutiva dell'Ente, che sono palesemente incostituzionali. Sotto questo profilo mi sembra che il disegno di legge vada preso in esame, in quanto bisogna modificare le norme incostituzionali.

LIZZERO. Riguardano il diritto di esproprio.

GALLONI. Un problema urgente che non può non essere esaminato, a prescindere dal complesso di tutti gli altri problemi che sono stati sollevati in relazione all'esame delle proposte di legge, per le quali mi dichiaro concorde con le osservazioni fatte testè dall'onorevole Fracanzani, in quanto mi sembra che questa sia tipica materia di competenza delle regioni: perché l'orientamento che mi pare debba emergere è che ogni regione deve avere

un proprio ente di sviluppo, che deve diventare lo strumento operativo della politica agraria di ogni regione, sia a statuto ordinario che a statuto speciale.

Naturalmente, tutto questo presuppone la costituzione di un ente di sviluppo per ogni singola regione; idea un tempo avanzata da alcune parti politiche, ma che oggi è diventata, con l'entrata in vigore dell'istituto regionale, una esigenza obiettiva.

Tuttavia, vi sono ancora alcune regioni che non hanno il proprio ente di sviluppo, e che attendono il momentot in cui avranno il potere legislativo in materia di agricoltura per costituire detti enti.

Naturalmente ci sarà bisogno di una legge-cornice in materia di enti di sviluppo, al fine di dare a questi ultimi una costituzione omogenea, fissando dei criteri generali e fondamentali, salva naturalmente la facoltà per le regioni di dare a questi enti di sviluppo i contenuti particolari più attinenti e rispondenti alle reali esigenze regionali.

Desidero ricordare che sono d'accordo con la proposta avanzata dall'onorevole Francanzani di rinviare la discussione del provvedimento al nostro esame al fine di consentire al Governo di rendersi conto degli indirizzi che gli organismi regionali vanno adottando; mentre ritengo che sarebbe opportuno e più urgente passare all'esame di quei punti della legge palesemente incostituzionali, in attesa che si arrivi ad un ordinamento più preciso su tutta la materia degli enti di sviluppo.

DI PRIMIO. Ritengo che il punto da cui partire sia la competenza delle regioni in materia di agricoltura, quindi in materia di organizzazione degli enti di sviluppo. Ora, se questo è un dato incontrovertibile, non credo sia opportuno, prescindendo anche dagli aspetti di legittimità costituzionale, che il Governo e il Parlamento legiferino in materia di enti di sviluppo.

Il secondo punto da tenere in considerazione è che sono in corso di emanazione i decreti di trasferimento delle competenze alle regioni in materia di agricoltura. Pertanto, nel momento in cui le regioni acquistano piena competenza in materia di agricoltura e possono, quindi, esercitare il loro potere legislativo, è opportuno lasciare alle regioni stesse, dirette interessate, il problema relativo alla soppressione di quella parte dell'Ente nazionale per le Tre Venezie, che non è ancora stata soppressa e se lo ritengono opportuno la creazione dell'ente di sviluppo agricolo.

Il terzo punto riguarda l'esproprio e il conseguente indennizzo, che considero problemi di particolare urgenza.

Pertanto, la mia proposta è che si sospenda la discussione delle proposte che riguardano la riorganizzazione dell'Ente nazionale per le Tre Venezie, si approvi il disegno di legge, con il rinvio di tutte le altre decisioni si da modo al Governo di prendere i necessari contatti con le regioni interessate al fine di una migliore determinatezza del provvedimento.

SPAGNOLI. In base alle discussioni che sono state fatte, mi pare che sia emersa con assoluta chiarezza, la illegittimità di qualsiasi presa in esame di norme relative alla trasformazione dell'Ente nazionale per le Tre Venezie. Su questo punto mi pare che il giudizio degli schieramenti politici sia completo. Ritengo, pertanto, che non solo non è opportuno che il Parlamento si pronunzi, ma non deve e non può pronunziarsi trattandosi di materia di competenza regionale.

Rimane, a mio avviso, una sola competenza, ed è quella dello scioglimento dell'ente stesso, specialmente se si considera la struttura dell'ente, che costituisce un centro di interessi in contrasto con un certo tipo di sviluppo anche normativo ed amministrativo delle competenze tipiche della regione in questa materia.

Questo è l'unico discorso che possiamo fare.

Ora, se si vuole decidere una sospensione, perché il Governo possa esprimere il suo parere sullo scioglimento dell'Ente, noi non siamo contrari. Ma è chiaro che non possiamo accedere ad un rinvio *sine die* perché intendiamo portare avanti la proposta Lizzero, perché l'unica competenza che resta allo Stato è quella di sciogliere l'Ente Tre Venezie.

BIONDI. Questo argomento pone parecchi problemi, alcuni dei quali sono stati affrontati, come quello relativo alla conflittualità tra la normativa che dovremo stabilire e quella che, invece, compete alle regioni. Vi è un problema di coesistenza competitiva che dobbiamo risolvere in un modo corretto.

Mi sembra che si è anche parlato della necessità di dare al Governo la possibilità di contatti che consentano di valutare tutti gli elementi, anche quelli che riguardano le regioni. Infatti, se le regioni devono riempire il vuoto attuale, è ovvio che vi deve essere un accordo con lo Stato. L'onorevole Spagnoli osservava giustamente che allo Stato non resta che sciogliere l'Ente. Ma se facessimo il vuoto,

poi, che cosa rimarrebbe dietro? Con il rinvio, invece, si darebbe modo al Governo di conoscere la posizione delle regioni e di indicare alla Commissione elementi che consentano soluzioni obiettivamente compatibili con le attribuzioni regionali, senza tralasciare di considerare gli interessi generali.

DI PRIMIO. Per la questione dello scioglimento, se il Parlamento vi può procedere, da parte del mio gruppo non vi è alcuna difficoltà.

PRESIDENTE. Mi sembra che tutti i colleghi siano intervenuti per rinviare l'esame di tutta la materia sia pure con varie motivazioni. Sostanzialmente, tutti si sono trovati d'accordo nella necessità di conoscere la posizione delle regioni in merito all'Ente Tre Venezie.

CURTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Il Governo può fin da ora procedere alle consultazioni.

CARUSO. Il Governo può sempre consultare chi vuole, e non è scritto in alcuna parte che il Parlamento non possa consultare le regioni, quando lo desidera. Chi afferma il contrario si basa su delle tesi. Sono favorevole, pertanto, al rinvio; però deve rimanere impregiudicata la questione che noi non deleghiamo il Governo a effettuare delle consultazioni.

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

(Così rimane stabilito).

Discussione delle proposte di legge Caruso ed altri: Integrazione della legge 28 ottobre 1970, n. 775, per la copertura dei posti di nuova istituzione presso alcune amministrazioni dello Stato (3192); Cossiga: Integrazione della legge 28 ottobre 1970, n. 775, per la copertura dei posti di nuova istituzione presso alcune amministrazioni dello Stato (3222).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Caruso, Fregonese, Malagugini, Spagnoli, Tuccari, Scaini, Scotoni: « Integrazione della legge 28 ottobre 1970, n. 775, per la copertura dei posti di nuova istituzione presso alcune amministrazioni dello Stato »; e Cossiga: « Integrazione della legge 28 ottobre 1970, n. 775, per la copertura dei posti

di nuova istituzione presso alcune amministrazioni dello Stato ».

L'onorevole relatore ha facoltà di svolgere la relazione.

GALLONI, *Relatore*. Il Governo ha presentato, sotto forma di emendamenti, un nuovo articolato concernente la materia. Quindi, ci troviamo a dover discutere le due proposte di legge presentate dagli onorevoli Caruso e Cossiga e il nuovo testo formulato dal Governo.

Le due proposte di legge degli onorevoli Caruso e Cossiga partivano dalla normativa in materia di delega al Governo, e precisamente dall'articolo 25 della legge n. 249 del 18 marzo 1968, modificata dall'articolo 17 della più recente legge del 28 ottobre 1970.

Dopo una lunga discussione circa la possibilità di ampliare i posti in organico nei ministeri, e dopo che il Parlamento si era pronunciato in maniera molto rigida sulla impossibilità di dare al Governo una delega per lo aumento dei posti in organico per quei ministeri, le cui competenze sarebbero passate in gran parte alle regioni, si arrivò ad una soluzione che possiamo definire di onesto compromesso legislativo. Secondo detto compromesso si consentiva al Governo, e gli si attribuiva la relativa delega, l'ampliamento dei posti di organico in alcuni ministeri che non erano interessati dall'ordinamento regionale, e precisamente nei riguardi degli impiegati civili e degli operai delle amministrazioni della pubblica istruzione, dell'aviazione civile e delle partecipazioni statali, nonché del personale degli istituti di prevenzione e di pena e del personale di dattilografia ed ausiliario degli uffici giudiziari dell'amministrazione della grazia e giustizia.

Quindi, la delega limitava la possibilità di ampliamento dei ruoli organici di queste amministrazioni, e precisava che il Governo avrebbe dovuto disporre in maniera prevalente l'acquisizione di questo nuovo personale attraverso il trasferimento del personale di altre amministrazioni che, essendo interessate dalla riforma regionale, prevedibilmente avrebbero avuto esuberanza di personale.

Ora, le proposte degli onorevoli Cossiga e Caruso ed altri modificano il sistema stabilito all'articolo 25 della legge n. 249 del 18 marzo del 1968, e all'articolo 17 della legge del 28 ottobre 1970, inserendo un nuovo concetto e, cioè, quello di un reclutamento con un apposito concorso riservato al personale di altre amministrazioni dello Stato non interessate dalla riforma regionale.

Ed, in questo senso, si esprime l'articolo unico delle due proposte di legge dei deputati Caruso e Cossiga che prevede che i posti istituiti a seguito della revisione dei ruoli organici delle categorie sopra ricordate, saranno ricoperti con trasferimenti di personale di altre amministrazioni o mediante concorsi interni fra il personale dipendente da tutte le amministrazioni dello Stato in possesso del prescritto titolo di studio, con una riserva pari al 25 per cento dei posti a concorso a favore del personale dell'amministrazione interessata; e che i posti residui saranno ricoperti con assunzioni mediante pubblico concorso.

A questo punto, il Governo ha presentato una serie di emendamenti che tengono conto sostanzialmente di due cose: in primo luogo, del coordinamento tra questa legge e i decreti presidenziali che concernono i ruoli organici del personale di quelle amministrazioni, che abbiamo in precedenza ricordato.

Ma il punto essenziale sul quale richiamo l'attenzione della Commissione non è tanto questo, quanto quello del modo con cui vengono previsti questi concorsi riservati, per consentire al personale delle amministrazioni interessate dalla regionalizzazione di concorrere ai posti disponibili conseguenti all'ampliamento dei ruoli organici, e precisamente viene detto che i posti disponibili siano ricoperti attraverso concorsi solamente per le qualifiche iniziali.

In poche parole, la preoccupazione che ha mosso il Governo e che preoccupa i funzionari dei ministeri che beneficerebbero di questo ampliamento dei ruoli organici, è che attraverso la concorrenza dei pari grado degli altri ministeri si vengano a bloccare le carriere.

Mentre nelle proposte di legge presentate dai colleghi Caruso e Cossiga questa esigenza era tenuta presente nel limite del 25 per cento, nella proposta avanzata da parte del Governo si apre la strada a tutti gli appartenenti alle altre amministrazioni, ma solo per concorrere ai posti disponibili nelle qualifiche iniziali dei ruoli che sono stati ampliati. Questo mi pare il punto essenziale della proposta del Governo. Le altre norme sono essenzialmente di carattere regolamentare, ma il punto fondamentale che diversifica le proposte Cossiga e Caruso da quella del Governo è proprio questo.

Vi sono due interessi in contrasto che vanno da noi attentamente esaminati e valutati. Vi è l'interesse generale e pubblico che è stato espresso nella legge-delega e riconfermato nelle proposte di legge Caruso e Cossiga: l'interesse generale, cioè, ad ottenere un disloca-

mento, attraverso il semplice trasferimento o attraverso la riapertura di concorsi riservati, di personale che si presume esuberante in altre amministrazioni, che subiscono la riforma regionale.

I ministeri che sentono l'esigenza di un ampliamento dell'organico — si dice —, invece, di indire pubblici concorsi, assumono il personale di altre amministrazioni che si presume in eccesso, anche se sappiamo che, con tutto il trasferimento alle regioni, sarà difficile che i responsabili burocratici confessino di avere del personale in più. Sono, quindi, necessari strumenti di incentivazione perché i Ministeri possano ottenere queste autorizzazioni.

Questo è l'interesse generale e pubblico del quale si è fatto carico il Governo, come anche i presentatori delle proposte di legge che affrontano con altri strumenti di incentivazione questo problema che è grave ed essenziale nella riforma della struttura amministrativa.

D'altra parte, vi è l'interesse comprensibile dei funzionari dei ministeri che devono essere ampliati nei loro organici, che vedono nella concorrenza degli altri colleghi di altri ministeri un pregiudizio al loro diritto alla carriera. Si tratta più che altro di un lucro cessante, perché viene a cadere l'aspettativa di un miglioramento di carriera.

È evidente che l'uno è interesse pubblico, l'altro è quello settoriale. In una graduatoria di valori dobbiamo considerare quest'ultimo come interesse di categoria, sia pure trattandosi di una legittima aspirazione di coloro che intendono ricoprire cariche di più alta responsabilità.

A questo punto, credo che ci manchino degli elementi obiettivi di valutazione, di questo interesse, che pure in sé è comprensibile. Ci mancano elementi di valutazione in relazione soprattutto a quella che è una logica della riforma della pubblica amministrazione, per la quale ci siamo sempre battuti. Ricordo che con l'onorevole Cossiga combattemmo grandi battaglie, in parte con successo, in parte con compromessi finali, per giungere ad una diversa strutturazione della pubblica amministrazione. I principi accolti in linea di massima furono questi: non si poteva pensare ad ampliamento degli organici né a stabilire le qualifiche più elevate dei posti se non in relazione a precise funzioni. È questo elemento che ci manca e, forse, ci apparirebbe più chiaro se avessimo la possibilità di considerare i decreti del Presidente della Repubblica in cui si esplica la delega che abbiamo data al Governo e che il Governo ci chiede di accettare in bianco. Nello schema la data è, infatti, la-

sciata in bianco. Noi non conosciamo l'elaborato del Governo, né siamo in grado — a meno che il sottosegretario non ci dia altri chiarimenti — di sapere in che misura il Governo ha usufruito di questa delega per l'ampliamento dell'organico. Quindi, l'aumento dell'organico deve avvenire in corrispondenza di nuove funzioni, perché tale aumento, nei posti più elevati, deve coincidere con specifiche funzioni che sono attribuite ai singoli. Infatti, in vista di precise funzioni potremmo pensare che i funzionari più meritevoli nell'amministrazione che beneficia di questi nuovi posti di organico possano aspirare con precedenza sui funzionari di altre amministrazioni a ricoprire certi posti di responsabilità cui corrispondono precise funzioni; altrimenti, avremmo un sistema puramente agevolativo di retribuzioni. E noi abbiamo sempre criticato l'ampliamento dei posti di organico concepito come un modo surrettizio per realizzare un aumento di retribuzioni anziché come mezzo per organizzare diversamente la pubblica amministrazione.

Credo, quindi, che prima di poter esprimere un giudizio definitivo circa l'accettazione del testo proposto dal Governo sia necessario — almeno per me come relatore, ma credo anche per la Commissione — conoscere più approfonditamente i criteri che hanno ispirato il Governo nella redazione dei decreti delegati.

Comunque, se le proposte di legge Cossiga e Caruso non tenevano in gran conto gli interessi dei funzionari di amministrazioni, che beneficiano dell'aumento dell'organico, la proposta del Governo, che limita solo alle qualifiche iniziali la possibilità di concorso per gli appartenenti ad altre amministrazioni, mi pare giunga all'estremo opposto. Dobbiamo cercare una soluzione intermedia arrivando almeno a riservare agli appartenenti ad altre amministrazioni i posti per qualifiche fino a quella di direttore di sezione, perché se ci si ferma alla qualifica iniziale si toglie, comunque, la possibilità concreta di attuazione del principio della riserva dei posti.

PRESIDENTE. Il nuovo testo governativo bisogna considerarlo, da un punto di vista regolamentare, come un emendamento sostitutivo dell'articolo unico delle proposte di legge Caruso e Cossiga.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

COSSIGA. Voglio chiarire al sottosegretario che le cose che dirò su questa materia

non sono riferibili a lui, non solo perché il Governo è un'entità complessa, ma perché sappiamo che in realtà il sottosegretario Curti, addetto all'ufficio per la riforma, compie opera meritoria, nel senso indicato più volte dal Parlamento.

CURTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. La ringrazio.

COSSIGA. L'onorevole Caruso ad io abbiamo presentato le proposte di legge separate anche se nello stesso contenuto e nella stessa forma, per un motivo di chiarezza politica e per impedire che su di una questione di carattere tecnico potesse verificarsi, non dico speculazione, ma una discussione di natura politica.

Abbiamo preso l'iniziativa di presentare queste proposte di legge per cercare di ovviare, per quanto è possibile, ad alcune carenze o distorsioni, che riteniamo di poter imputare al Governo in materia sia di riordinamento della pubblica amministrazione che di attuazione dell'ordinamento regionale.

Oltre a ciò, noi abbiamo avanzato la richiesta di sentire i ministri Gatto e Gaspari su questa materia, avvalendoci di una norma regolamentare.

L'onorevole Caruso ed io abbiamo presentato queste proposte che si fondano sul presupposto che l'attuazione dell'ordinamento regionale è un momento della riforma dell'amministrazione dello Stato. Tale riforma non è pensabile se non in stretta connessione con la attuazione dell'ordinamento regionale.

Nel corso della mia carriera didattica, alcuni studenti mi hanno chiesto quali fossero le letture che essi potevano fare per prendere contatto con il problema dell'amministrazione dello Stato in Italia e con quello della burocrazia, inteso come entità avente un peso politico proprio. Questi studenti mi hanno chiesto se erano idonee le letture dei testi di Michels, Weber, Bootmoore, Dahl e Dahremberg ed io ho risposto loro che ritenevo molto più opportune le letture dei testi di Bloch: *La storia dell'età feudale* e, per puntualizzare il problema, del libro di Huizinga: *L'autunno del Medioevo*, che è da ritenere un monumento in materia. Credo che queste due letture siano le più idonee per comprendere quale sia la vera problematica dell'amministrazione dello Stato nel nostro paese.

Voglio ricordare la battaglia che si combatté allorché la Commissione si oppose alla richiesta del Governo di ampliare gli organici del Ministero della pubblica istruzione,

dell'aviazione civile e del Ministero di grazia e giustizia, così come ci si oppose agli aumenti degli organici delle direzioni generali e stabilimmo delle norme severissime in tale materia. Noi avevamo previsto una riduzione del personale nell'amministrazione dello Stato: io ho votato a favore dell'attuazione dell'ordinamento regionale, ma se pensassi che tale attuazione non comporterà una riduzione dell'amministrazione dello Stato, direi di aver concorso ad un'opera non meritoria, ma nefasta, perché allora noi avremmo creato delle strutture parallele che portano ad un ulteriore grave grado di burocratizzazione dell'amministrazione nel nostro paese.

Avevamo tentato di far passare, in sede di discussione della legge di delega, una norma che organizzava il personale dello Stato come un tutto unitario, alla pari di quanto avviene nell'amministrazione della Repubblica federale tedesca, nell'amministrazione britannica e in parte nell'amministrazione francese, ma fu considerata una norma eccessivamente rivoluzionaria.

Cioè, si cercava di considerare il personale dell'amministrazione dello Stato come facente parte di un unico complesso, escludendo quel personale che svolge mansioni di carattere tecnico in aziende a carattere prevalentemente industriale.

In occasione di questo ampliamento dei ruoli organici di alcune amministrazioni dello Stato, desidero ribadire la nostra ferma convinzione contro qualsiasi strumentalizzazione del sopra citato aumento ai fini di una sistemazione delle carriere.

È perfettamente logico che ciò sia richiesto dal personale, ma siamo noi che dobbiamo impedire che si verifichi una situazione del genere.

Quando si dice che è il personale interessato che andrà a beneficiare dell'ampliamento dei ruoli organici, si sancisce il principio che detto ampliamento è uno strumento attraverso il quale si cerca di soddisfare non le esigenze generali dell'apparato statale, ma le esigenze particolari del personale statale.

Con l'emendamento preannunciato dal Governo si vuole vietare il trasferimento del personale per concorso da una amministrazione ad un'altra; infatti si dice che detto trasferimento avviene per i gradi iniziali.

TOZZI CONDIVI. Non può pretendere di modificare i decreti delegati.

COSSIGA. Cerco soltanto di impedire la emanazione di certi decreti, emanati contro i

criteri politici e giuridici che accompagnano la delega; infatti, sono previsti aumenti delle direzioni generali, mentre c'è una norma espressa nella legge di delega che vieta di aumentare le direzioni generali.

Per ovviare a tale inconveniente, si è cercato di far credere che il divieto non riguardava singole amministrazioni, ma tutta l'amministrazione dello Stato; da qui, si deduce che tutti i decreti dovrebbero essere presentati alla Corte dei conti al fine di vedere se c'è una compensazione tra quelle che diminuiscono e quelle che aumentano.

A questo punto, mi chiedo a che cosa sia servito il lungo ed estenuante esame della legge di delega: non è possibile che il Governo, la burocrazia, l'amministrazione in genere, in un momento così delicato quale è quello del passaggio da un tipo di amministrazione ad un'altra, trovi il modo di barare in questo modo.

È veramente preoccupante sentire dire da parte di tutte le singole amministrazioni che praticamente l'attuazione dell'ordinamento regionale non le riguarda, e che non hanno nulla da decentrare. Bisogna chiedersi se abbiamo sbagliato approvando l'ordinamento regionale, perché i casi sono due: o le leggi sono fatte male, o vengono applicate male.

L'onorevole Caruso ed io abbiamo presa la strada di dire che le leggi sono fatte male; cioè, facendo finta di modificare la legge-delega, noi diciamo che ci siamo spiegati male...

DI PRIMIO. Nella legge di delega non vi è limite alle qualifiche iniziali.

COSSIGA. ... e ce ne assumiamo la responsabilità; ma se in questo delicato momento di passaggio di funzioni noi permettiamo che ogni amministrazione statale abbia un quadro assolutamente scoordinato, con aumenti di direzioni generali, che cosa avverrà quando si tratterà di trasferire il personale alle Regioni? Si inventeranno nuove funzioni per restare a Roma!

Ma non posso credere che l'amministrazione dello Stato sia divisa in compartimenti stagni e che sia un atto antisindacale prevedere la possibilità che altri dipendenti statali entrino nei ruoli di una amministrazione particolare.

Il punto è questo: gli aumenti degli organici possono essere giustificati da due soli motivi: nuove funzioni statali o sfruttamento eccessivo del personale. Non si può attuare l'aumento dell'organico per interessi di categoria

e noi dobbiamo guardare a tutto il personale statale. Vi sono alcuni rami della pubblica amministrazione, che saranno colpiti nei loro legittimi interessi. Chi ha fatto il concorso per l'amministrazione centrale dell'agricoltura ha di fatto l'aspettativa di restare a Roma. Se questa aspettativa si cerca di soddisfarla facendolo partecipare ad un concorso per il ruolo di un'altra amministrazione, non credo che si commetta un atto antisindacale, perché, oltre tutto, per colpa non sua quel dipendente è costretto ad un atto defaticante a differenza di chi ha la fortuna, e non certo per merito suo, di trovarsi in una amministrazione che non vede diminuire le competenze. Anzi, per essi, ci deve essere anche una facilitazione di carriera, in omaggio alla imparzialità dell'amministrazione!

Se il Governo si dichiara disposto ad accettare la richiesta di comunicarci i criteri in base ai quali si aumentano le direzioni generali e se sono aumentati gli organici, non ho nulla in contrario a che la Commissione ascolti anche i rappresentanti dei sindacati dei diversi Ministeri!

PRESIDENTE. Quando si presenta l'esigenza di approfondire un problema nel corso dell'esame di un provvedimento, ritengo che non si debba interrompere la discussione. Ho avuto occasione di esprimere lo stesso parere in sede di discussione del provvedimento relativo all'abbassamento del limite di età per quanto riguarda l'elettorato attivo; mi opposi, infatti, alla richiesta di condurre un'indagine per vedere come la questione fosse regolata in altri paesi.

COSSIGA. Per quanto mi riguarda, mi associo alla richiesta di maggiori delucidazioni del Governo, che è legittima parte nel procedimento legislativo.

ROBERTI. Sono rimasto molto perplesso dinanzi alle due proposte di legge in esame, che sono identiche in tutto, persino nelle irregolarità stilistiche e negli errori di stampa. Infatti, abbiamo approvato attraverso un iter molto faticoso una legge delega al Governo, e siamo stati i diretti protagonisti di un dibattito che si è svolto in Commissione e in altre sedi, per far procedere di pari passo i nostri lavori con le conversazioni o le trattative che il Governo svolgeva con i sindacati.

Personalmente, non sono mai stato entusiasta delle leggi deleghe, in particolare, di questa legge delega che, essendo stata emanata in un clima di trattative, di compro-

messi, di *do ut des*, rispecchia una situazione confusa. Comunque, con la sua approvazione il Parlamento si è spogliato della sua funzione legislativa, affidandola al Governo, non potendosi certo considerare incidenti i pareri delle Commissioni miste previste dalla legge di delega. L'onorevole Cossiga ha detto che bisogna impedire che il Governo non segua i principi e i criteri fissati dalla legge delega. Ci troviamo, quindi, di fronte ad un Governo che non osserva le direttive della delega o — ed è la stessa cosa — che ne travisa il contenuto nella sua interpretazione. Non devo essere io, deputato di un partito d'opposizione, ad indicare le sanzioni contro un Governo che agisce in questo modo; vi è un rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. È il suo Governo, onorevole Cossiga, che sta venendo meno alle regole; ella, invece di ricorrere agli strumenti che la Costituzione prima e il regolamento poi prevedono, per quanto concerne il controllo del potere esecutivo, sia nella funzione legislativa delegata sia nella decretazione d'urgenza, viene a proporre, in sostanza, una riforma della legge delega sia sul piano formale sia sul piano sostanziale.

Questo è il modo corretto di porre il problema. Io invocherei una motivazione molto più semplice, cioè la scadenza del termine del 31 marzo 1971 per l'emanazione dei decreti. Abbiamo ascoltato l'intervento dell'onorevole Cossiga e non possiamo non condividere talune impostazioni; quando si va verso delle riforme, che portano ad un'ingerenza dello Stato e dei pubblici poteri in tutte le attività e, quindi, ad un'estensione della statizzazione, è chiaro che la burocrazia diventa una specie di soffietto che si stringe o si allarga secondo le sue attribuzioni, indipendentemente dall'aumento fisiologico della popolazione e, quindi, dall'aumento geometrico dei rapporti tra popolazione, che esige servizi, e burocrazia, che eroga servizi.

Vede, onorevole Cossiga, vi è un atteggiamento che non mi è piaciuto nel suo discorso. È dove ho colto una specie di posizione punitiva, di odio nei confronti della burocrazia statale. È un anacronismo quando questa posizione è assunta dai sostenitori di un maggiore e sempre più ampio accentramento dei singoli nello Stato e, quindi, di un sempre maggiore sviluppo della burocrazia. Statalizzazione significa burocratizzazione, e quando lei tuona contro la burocratizzazione tuona contro un sistema che lei sostiene.

Un altro rilievo: la diversificazione dei rami della pubblica amministrazione. Lei ha glorificato i sistemi unitari come amministra-

zione. Io andrei un po' piano. Non so se sia un progresso o un regresso quello che lei auspica. È attraverso la strutturazione delle carriere che si migliora e perfeziona il funzionamento della burocrazia e si adegua la prestazione ai bisogni. Quindi, quando abbiamo una amministrazione — così l'abbiamo e non si prevede nella legge di riforma una riforma in proposito — con carriere e concorsi separati e con conseguenti condizioni diverse fra i diversi rami, sorge nei confronti di chi appartiene ad un certo ramo dell'amministrazione per sua scelta — e la Costituzione dice che ciascuno secondo la sua possibilità e la sua scelta deve contribuire al progresso nazionale — questo « spirito di Ministero » nel tutelare la propria carriera. Sorge la legittima aspettativa che anche il diritto positivo tutela.

È, quindi, questa la questione che mi rende perplesso sul merito del progetto di legge, perché vedo certe proteste non come tentativo di carriere, ma come nobile e legittima aspettativa dei funzionari, che hanno svolto il concorso per quella carriera, a non vedersi tagliata la strada da altri che hanno ritenuto prima di seguire altre carriere. Comunque, questa è materia di legge delegata e non di legge delega perché queste modalità si sono ritenute più di carattere esecutivo che legislativo, mancando i requisiti della astrattezza e della generalità. Staremo a vedere successivamente.

Quindi, la mia conclusione è che il documento presentato costituisce una riforma della legge delega ed una riforma importante per tutte le ragioni di fondo addotte dall'onorevole Cossiga.

Ma se questo progetto è l'inizio di un movimento di riforma presentatelo con una diversa serietà, con un dibattito diverso e — perché no? — sentite tutte le categorie di pubblici dipendenti, che sono i veri interessati, così come sono state sentite per la legge delega di riforma.

Si fa una legge delega di riforma e si dà ampio sfogo agli interessi di categoria, poi si fa una modifica della riforma senza dire niente a nessuno. Non si può! Chiedo, quindi, che l'*iter* del progetto di legge sia sospeso o che il Governo sia invitato a dare rapida esecuzione alla delega ed a presentare i decreti, in modo che, sulla loro scorta, possiamo discutere; oppure si affronti il problema in sede di controllo dell'attività esecutiva del Governo; o si dichiari che la legge delega da noi approvata è stata sbagliata, si che si deve procedere ad una riforma generale dei criteri e dell'applicazione della legge delega.

CARUSO. Devo ringraziare l'onorevole Galloni per la logica e chiara relazione.

Dopo l'intervento dell'onorevole Cossiga potrei rinunciare a parlare perché brillantemente ha esposto le ragioni che hanno motivato la nostra proposta, ma poiché il dibattito si è allargato è opportuno dire qualcosa.

Anzitutto, credo che vada sgombrato il campo dell'obiezione dell'onorevole Roberti che noi, essendoci spogliati con la delega al Governo della nostra funzione legislativa, non potremmo intervenire con nuove leggi per integrare o modificare. Non so dove questa tesi trovi conforto. Credo che il Parlamento possa sempre anche integrare e perfino revocare la delega. Non vi è alcuna obiezione di carattere costituzionale, per cui credo che legittimamente abbiamo presentato questa proposta; d'altra parte, non mi pare che l'onorevole Roberti abbia formulato la sua obiezione sulla legittimità costituzionale della nostra proposta.

L'onorevole Roberti nel suo intervento mi sembra anche perplesso perché si rende conto della sostanza e della serietà della nostra proposta. Devo ricordare cose essenziali che abbiamo introdotto nella legge-delega, che non ritengo sia fatta male. Noi abbiamo meditato molto, ma le leggi sono come i figli: una volta maggiorenni hanno una vita autonoma.

Ricordo l'articolo 5 che dice che la delega al Governo per la revisione e il riordinamento dei servizi centrali dei Ministeri e degli uffici periferici di Stato sarà emanata contemporaneamente alla emanazione di provvedimenti concernenti il trasferimento di uffici e di personale dello Stato alle regioni.

Questo era, quindi, il cardine, e lo si poteva ricavare da ogni articolo della legge-delega; ma abbiamo voluto richiamarlo perché vi era un nesso stretto fra l'amministrazione dello Stato e il nuovo ordinamento regionale, per cui sembrava addirittura paradossale che, in presenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale (che coinvolge anche il trasferimento delle funzioni, perché l'articolo 17 della legge finanziaria regionale prevede che al trasferimento delle funzioni è connesso il trasferimento per settori organici di interi uffici) si dovesse pensare all'ampliamento dei ruoli organici dell'amministrazione statale. Ho portato in questa Commissione un libro, che consiglio ai colleghi di leggere, sulla storia della pubblica amministrazione attraverso la trasformazione dei ruoli organici, di Abiniente, un eminente collega.

Ricordando i precedenti di discussione di altre leggi di delega per la riforma dell'amministrazione, abbiamo voluto interrompere

questa triste tradizione del Parlamento italiano ed abbiamo fatto una serie di discussioni che credo abbiano onorato il Parlamento. La legge delega n. 249 è stata approvata nell'ultima seduta della IV legislatura in mezza giornata, mentre alla legge di proroga e di modifica abbiamo dedicato più sedute (soprattutto del Comitato dei nove), ritenendo che in fondo il destino della pubblica amministrazione è il destino della cittadinanza, della nazione, e che fosse ora di smettere di considerare la pubblica amministrazione come proprietà privata dei funzionari. Non vi era certo un motivo di sfiducia nei confronti dei funzionari, ma forse era una autocritica che la classe politica muoveva a se stessa.

Vorrei ricordare alcuni dati. I dirigenti della pubblica amministrazione sono 44 mila, con 220 mila dipendenti civili; abbiamo 570 direttori generali, 3 mila ispettori generali, 6 mila capi divisione, 10 mila capi sezione. Si tratta di cifre che non possono essere smentite, perché sono rilevate dal rendiconto della Corte dei conti.

Ci siamo trovati in presenza della richiesta di aumentare gli organici, ed abbiamo risposto che non è possibile. È vero che vi è uno sviluppo della scuola, con centinaia di migliaia di persone da istruire, ma credo, per esempio, che un capo divisione dell'Agricoltura o dell'Urbanistica sia in grado di interpretare le leggi amministrative del Ministero della pubblica istruzione. Abbiamo inserito la parola « trasferimento » perché bisognava arrivare ad una regolamentazione; però, mentre questo concetto doveva essere interpretato secondo logica o secondo il cosiddetto spirito della legge, che trasuda da ogni singolo articolo, è stato, invece, interpretato alla lettera; si è detto, quindi, che se non sono funzionari della stessa qualifica non possono essere trasferiti. Da qui è derivata questa proposta di legge, con il concetto di trasferimento, come utilizzazione dei funzionari nei ministeri che sono stati autorizzati all'ampliamento degli organici. L'onorevole Galloni sostiene che nessuna giustificazione sussiste per l'ampliamento degli organici, che avrebbe dovuto essere previsto da decreti che non sono ancora stati emanati. Ma è la funzione che crea l'organo o è l'organo che crea la funzione? La legge delega dava indicazioni molto precise al Governo per le amministrazioni centrali e periferiche e per l'ampliamento degli organici, fissando come termine di scadenza il 30 giugno 1972, ma per quattro ministeri il 31 marzo 1971. La data è scaduta e i decreti

non sono venuti alla luce; comunque esistono, sono alla Corte dei conti. Ma come si possono aumentare gli organici senza aver determinato le funzioni dei ministeri? Sono state aumentate le dotazioni dell'organico del Ministero della pubblica istruzione, che pure è investito dall'ordinamento regionale; questo personale dove andrà, come sarà utilizzato? È un modo di procedere non direi artigianale (perché suonerebbe offesa per gli artigiani) ma a scatto libero.

Nella legge delega abbiamo previsto che il numero dei direttori generali non può superare quello esistente alla data del 31 maggio 1970, giorno in cui si discuteva alla Camera la norma e non alla data di approvazione della legge perché nel frattempo il numero dei direttori generali sarebbe aumentato; abbiamo stabilito che il numero delle divisioni deve essere quello esistente alla data del 31 maggio 1970 e che il numero degli ispettori generali (grado corrispondente a quello di generale di brigata), che raggiunge la cifra di 3 mila unità, non può superare il limite di tre per ogni direzione generale (le direzioni generali sono 500). Al Ministero della pubblica istruzione sono stati aumentati i posti di ispettore generale in violazione della legge, e al Ministero delle partecipazioni statali sono stati istituiti altri posti di direttore generale. Abbiamo cercato di correggere questa situazione, ritenendo di aiutare il Governo a ritornare a quelle che erano le indicazioni del Parlamento, cioè di trasferimento del personale da un'amministrazione all'altra, vietando l'aumento indiscriminato di organici, perché esso non ha alcun senso.

Vi è stato uno sciopero durato molto tempo da parte dei dipendenti dell'amministrazione dell'antichità e delle belle arti. Si trattava di una necessità riconosciuta, perché nel 1962 la Commissione Franceschini aveva compiuto un'indagine conoscitiva ed aveva indicato le esigenze di questa branca della pubblica istruzione. Ma gli organici degli altri settori perché aumentano? Abbiamo detto che il numero dei capi divisione non può superare il numero delle divisioni esistenti alla data del 30 maggio 1970, e i posti di direttore di divisione sono aumentati. Abbiamo detto che il numero delle direzioni al Ministero della pubblica istruzione non può essere superiore a quello che vi era alla data del 31 marzo 1970, e invece le direzioni sono aumentate. Se abbiamo detto all'articolo 16 della legge n. 336 che il numero non può superare quello esistente, come si conciliano queste posizioni?

L'onorevole Galloni sa quante sono state le nostre resistenze alle richieste di delega che svuotano la funzione del Parlamento, ma su questa materia credo che si sia verificata una larga maggioranza in Parlamento, maggioranza che è andata oltre quella governativa e che ha trovato espressione nelle nostre proposte parallele e indentiche nel contenuto, alle quali ha aderito anche l'onorevole Ballardini che non ha potuto firmarle solo per ragioni di tempo, essendo impegnato al Parlamento europeo.

Quindi questa unanimità, o larghissima maggioranza, sul concetto fondamentale dell'articolo 25 e di tutta la legge-delega credo che debba portare ad una conclusione positiva, pur accettando la proposta dell'onorevole Galloni che mi pare correttissima e seria, di ascoltare una dichiarazione del Governo sul contenuto e sullo stato dei decreti delegati. Concludo, quindi, dichiarandomi d'accordo con la proposta del relatore, che non deve significare un tentativo di rinviare il problema o di non affrontarlo nel suo contenuto preciso, che non è di odio nei confronti del personale statale.

Forse, non concordo con l'onorevole Galloni quando parla di lucro cessante: perché si parla di legittima aspettativa del personale, ma questa esisteva quando chi entrava in carriera sapeva quali fossero in quel momento le sue possibilità di carriera; ma se se ne prospettano altre, la legittima aspettativa cade. Si tratta di interessi meritevoli di considerazione, ma che non possono essere definiti alla stregua di legittima aspettativa secondo il concetto giuridico.

Concludo, quindi, dichiarando di aderire alla richiesta del relatore.

PRESIDENTE. Stante l'ora, propongo il rinvio della discussione.

CURTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Vorrei prima precisare alcuni punti affinché la meditazione che precederà la ripresa della discussione non sia unilaterale e perché alcuni chiarimenti sono necessari per proseguire la discussione stessa.

Penso che le due proposte di legge e lo emendamento del Governo siano tutti su posizioni di difficoltà perché le proposte Cossiga e Caruso hanno questa intestazione: « Integrazione della legge 28 ottobre 1970, n. 775 » (cioè la legge-delega) e contengono disposizioni squisitamente di correzione.

È vero che il Parlamento ha sempre, durante la pendenza della delega il diritto di

intervenire. Ma se esso interviene sulla legge-delega, la modifica deve seguire la procedura di approvazione della delega, ovvero deve essere approvata in Aula, essendo questa la procedura costituzionale quando il Parlamento concede una delega al Governo. Per contro, la proposta di emendamento del Governo tende ad agganciarsi ai provvedimenti delegati: il Consiglio dei ministri nella data stabilita ha varato i provvedimenti delegati, che non sono ancora stati pubblicati, perché su di essi devono intervenire altri atti, quale, ad esempio, la registrazione da parte della Corte dei conti. La Corte dei conti ha già dato il visto di legittimità su quattro dei cinque provvedimenti. Ecco, quindi, che nel caso che intervenga una legge si deve vedere se è successiva ai provvedimenti delegati o no. Si pongono, quindi, questioni di ordine giuridico. Il Senato quando approverà questo provvedimento, che stiamo esaminando? Per questo ritengo che essendo i provvedimenti delegati portati a conoscenza della Commissione, se ne potrebbe discutere secondo la proposta del relatore e vedere quale sia la materia contenuta nei provvedimenti delegati.

L'onorevole Cossiga ha giustificato l'ampliamento degli organici quando si verificano due cause: nuovi compiti di un Ministero oppure personale insufficiente rispetto alle funzioni svolte dal Ministero.

Qui siamo nel secondo caso. La scuola, ad esempio, ha avuto un incremento di aule, di docenti, di tutto l'apparato scolastico non proporzionale al numero del personale amministrativo impiegato, che è rimasto, al contrario, quello di prima.

A questo punto, posso rispondere che si è partiti da un criterio funzionale: per quanto riguardava l'assetto della scuola abbiamo i risultati di due commissioni: la commissione Badaloni Maria, relativa alla parte scolastica generale, e la commissione Franceschini. Il criterio seguito è stato quello di restringere i risultati cui è pervenuta la commissione Badaloni Maria, composta da rappresentanti di tutte le parti politiche.

Comunque, la questione essenziale si pone in questi termini: il personale è stato soggetto per tanto tempo ad un lavoro eccedente.

Senza contare, poi, tanti altri casi simili, tra i quali non si può non citare quello relativo ai mille insegnanti elementari, che da anni svolgono funzioni di segreteria, ai fun-

zionari del Ministero delle partecipazioni statali distaccati presso altri ministeri, e via dicendo.

Quindi, noi riteniamo che per giungere complessivamente ad un incremento del numero dei dipendenti della pubblica amministrazione (e questo mi sembra un caposaldo della legge-delega) si debba tener conto delle giuste istanze presentate dai sindacati relativamente alla sistemazione del personale interno ai fini dei propri sviluppi di carriera, in quanto già praticamente questo personale (e valuteremo solo quello che ha l'idoneità prevista dalle leggi esistenti) ha acquisito — in anni di super lavoro — un giustificato motivo per ottenere gli opportuni avanzamenti. Ecco, dunque, sorgere la necessità di non ampliare eccessivamente, tenuto conto di questo problema, la piattaforma dell'organico di tutto il personale della pubblica amministrazione.

Quanto ai trasferimenti previsti dalla legge delega riteniamo, accogliendo quanto ci è stato comunicato dalla Corte dei conti, che essi debbano essere solo volontari, anche se riconosciamo che, proprio in quanto tali, difficilmente essi possano avvenire.

Credo, pertanto, che il sistema proposto dal Governo tenga presenti i fini che il Parlamento voleva ottenere: non incrementare eccessivamente il personale delle pubbliche amministrazioni e contemporaneamente soddisfare le legittime aspettative del personale interno alle amministrazioni stesse.

Per concludere, mi dichiaro a disposizione dei componenti di questa Commissione per fornire tutti gli elementi necessari a chiarire come è stato previsto in senso funzionale l'ampliamento degli organici.

PRESIDENTE. Data l'ora tarda, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO