SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

147ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 8 MAGGIO 1973

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente FANFANI,
indi del Vice Presidente ALBERTINI,
del Vice Presidente VENANZI
e del Vice Presidente SPATARO

INDICE

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO

Trasmissione di domande . . . . . *Pag.* 7164

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO

Presentazione di relazione sull'attività del 1971 7164

DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissione permanente in sede referente di disegno di legge già deferito a Commissioni permanenti riunite . 7164

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante . . . . . *Pag.* 7159

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente 7163

Deferimento a Commissioni permanenti in sede redigente 7160

Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente 7161

Presentazione di relazioni 7164

Richiesta di parere a Commissione permanente 7164

Discussione:

« Proroga dei termini stabiliti dagli articoli 1, 3, 6 e 28 della legge 28 ottobre 1970,

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150) — ·

n. 775, recante modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249, sul riordinamento della pubblica Amministrazione » **(114)**; « Modifiche ed integrazioni all'articolo 26 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, concernenti il riconoscimento di servizi non di ruolo dei dipendenti statali » **(504)**, d'iniziativa del senatore Filetti; « Interpretazione autentica dell'articolo 26 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, e dell'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, in materia di valutazione dell'anzianità di servizio degli insegnanti » **(516)**, d'iniziativa del senatore Bartolomei e di altri senatori; e della Risoluzione della 1ª Commissione sul decreto registrato con riserva dalla Corte dei conti concernente la disciplina delle funzioni e il trattamento economico dei dirigenti statali (*Doc.* **XXXII, n. 1**):

BACCHI . . . . . *Pag.* 7196
BARRA 7206
DE MATTEIS 7165
MAFFIOLETTI 7176
TREU 7186

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio 7211, 7212
Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni 7211

Presidenza del Presidente FANFANI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 17*).

Si dia lettura del processo verbale.

P O E R I O , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 3 maggio.*

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante

P R E S I D E N T E . I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

ALBERTINI ed altri. — « Istituzione di un assegno vitalizio di benemerenza a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazisti K.Z » (848), previ pareri della 5ª e della 11ª Commissione;

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri):

PIERACCINI ed altri. — « Contributo all'Istituto per gli affari internazionali con sede in Roma » (57-*B*), previo parere della 5ª Commissione;

« Proroga e aumento del contributo annuo a favore del Centro per le relazioni italo-arabe » (377-*B*), previo parere della 5ª Commissione;

« Proroga ed aumento del contributo a favore del Centro internazionale di studi e documentazioni sulle Comunità europee, con sede a Milano, per il quinquennio 1971-1975 » (382-*B*), previo parere della 5ª Commissione;

« Concessione di un contributo straordinario e aumento del contributo ordinario a favore dell'Istituto italo-africano » (1075), previo parere della 5ª Commissione;

« Aumento del contributo ordinario all'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato, con sede in Roma » (1076), previ pareri della 2ª, della 5ª e della 7ª Commissione;

alla 4ª Commissione permanente (Difesa):

« Modifiche al regio decreto 3 giugno 1938, n. 850, relativo alla indennità di trasferimento agli ufficiali e sottufficiali della Marina imbarcati e loro famiglie nei casi di elezione di una precaria residenza » (901), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

« Misura del compenso mensile da corrispondere, per ciascun incarico, ai medici civili convenzionati presso gli stabilimenti sanitari militari dell'Esercito » (903), previo parere della 5ª Commissione;

« Norme sulla corresponsione dell'indennità speciale ai sottufficiali dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e della Guardia di finanza che cessano dal ruolo speciale per mansioni di ufficio » (985), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 6ª Commissione;

« Norme per la determinazione delle misure dell'assegno speciale previsto per gli ufficiali dell'Esercito che lasciano il servizio permanente » (1078), previo parere della 5ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Aumento da lire 10 miliardi a lire 20 miliardi del fondo speciale di riserva della Se-

zione di credito fondiario del Banco di Sicilia » (915);

« Integrazione della legge 9 gennaio 1962, n. 1, e successive modificazioni, per l'esercizio del credito navale » (1016), previ pareri della 5ª, della 8ª e della 10ª Commissione;

« Adeguamento dell'indennità di alloggio al personale di custodia dei canali demaniali » (1023), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

« Concessione all'Istituto nazionale di fisica nucleare di un contributo statale di lire 6 miliardi per l'esercizio finanziario 1973 » (899), previo parere della 5ª Commissione;

Deputato SALVI. — « Aumento del contributo statale in favore dell'Istituto di diritto agrario internazionale » (1048), previ pareri della 5ª e della 9ª Commissione;

alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Modifiche alla legge 26 marzo 1958, n. 425, sullo stato giuridico del personale delle ferrovie dello Stato e alla legge 27 luglio 1967, n. 668, recante disposizioni sulla organizzazione dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato » (890), previo parere della 1ª Commissione;

LEGGIERI ed altri. — « Norme per il conseguimento della patente di guida per macchine agricole, carrelli e macchine operatrici da parte di mutilati e minorati fisici » (958), previo parere della 9ª Commissione;

« Servizi di mensa-bar nell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato » (1043), previo parere della 5ª Commissione;

alla 9ª Commissione permanente (Agricoltura):

VIGNOLA ed altri. — « Istituzione dell'Istituto sperimentale per il tabacco » (98-*B*), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo):

CIRIELLI ed altri. — « Modifica alla legge 28 luglio 1971, n. 558, per la vendita ambulante nei giorni festivi dei frutti di mare e della frutta secca » (872), previ pareri della 1ª e della 11ª Commissione;

« Modifica della legge 8 aprile 1954, n. 110, contenente modificazioni alle disposizioni dell'articolo 21 del regio decreto-legge 8 febbraio 1923, n. 501, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, sulla industria e il commercio delle conserve alimentari preparate con sostanze vegetali e animali » (919), previo parere della 6ª Commissione;

alla 11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

« Estensione ai calciatori ed agli allenatori di calcio della previdenza ed assistenza gestite dall'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo » (1044), previ pareri della 6ª e della 7ª Commissione;

alle Commissioni permanenti riunite 1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) e *4ª* (Difesa):

« Riammissione in servizio di militari di truppa dell'Arma dei carabinieri e del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza in congedo » (902).

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede redigente

P R E S I D E N T E . I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede redigente:

alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Modificazioni agli articoli 1, punto 4; 5, punto 1; 10, punto 2, primo e secondo comma; 13, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1971,

n. 1372, contenente norme per l'attuazione della legge 13 agosto 1969, n. 591, concernente la riduzione dell'orario di lavoro del personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato » (891), previ pareri della 5ª e della 11ª Commissione;

alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo):

« Modifiche e integrazioni alla legge 31 dicembre 1962, n. 1860, e successive modifiche, sull'impiego pacifico dell'energia nucleare » (1037), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 8ª e della 12ª Commissione.

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

P R E S I D E N T E . I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

Deputato SIMONACCI. — « Estensione agli ex graduati e militari dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e del Corpo degli agenti di custodia dei benefici della legge 22 giugno 1954, n. 523, concernente la ricongiunzione ai fini del trattamento di quiescenza e della buonuscita dei servizi resi allo Stato con quelli prestati presso gli enti locali » (986), previ pareri della 4ª e della 5ª Commissione;

CALVI ed altri. — « Modifica del terzo comma dell'articolo 17 della legge 8 marzo 1968, n. 152, recante norme previdenziali per il personale dipendente dagli enti locali » (997), previo parere della 5ª Commissione;

CERAMI ed altri. — « Norme in favore dei direttori di sezione statali » (998), previo parere della 5ª Commissione;

LIMONI. — « Modificazioni delle norme relative alla destituzione di diritto dei pubblici dipendenti » (1068), previo parere della 2ª Commissione;

CUCINELLI e LICINI. — « Modificazioni alle norme per la elezione dei Consigli comunali di cui alla legge 10 agosto 1964, n. 663 » (1069);

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — Deputati PICCOLI ed altri. — « Emendamento al terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione » (1084);

Deputati TOZZI CONDIVI e RICCIO Pietro. — « Abrogazione dell'articolo 113, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, testo unico sulla elezione della Camera dei deputati » (1086), previo parere della 2ª Commissione;

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia):

BERTINELLI ed altri. — « Istituzione della Corte di appello a Reggio Calabria » (811), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

ENDRICH. — « Modificazione degli articoli 524 e 531 del codice di procedura penale concernenti i motivi di ricorso per cassazione e le decisioni in camera di consiglio » (979);

PIERACCINI ed altri. — « Modifica in materia di sequestro penale di opere cinematografiche, teatrali, libri, giornali e di qualunque altra opera d'arte » (1039), previo parere della 7ª Commissione;

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri):

BUCCINI. — « Modifica dell'articolo 228, secondo comma, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, concernente l'inquadramento nei ruoli del personale del ruolo speciale transitorio ad esaurimento » (887), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

ALBARELLO ed altri. — « Cooperazione dell'Italia alla ricostruzione dei territori del

Vietnam devastati dalla guerra » (949), previo parere della 5ª Commissione;

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera relativa al riconoscimento reciproco dei marchi impressi sui lavori in metalli preziosi, conclusa a Berna il 15 gennaio 1970 » (982), previo parere della 10ª Commissione;

alla 4ª Commissione permanente (Difesa):

SPORA. — « Riapertura di termini per ricorrere avverso la esclusione da benefici combattentistici » (876), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

« Modifiche alle norme sull'avanzamento degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica » (900), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

« Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1480, riguardante nuova classificazione professionale ed economica, nonchè stato giuridico, del personale operaio addetto agli stabilimenti ed arsenali del Ministero della difesa » (1042), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

BARBARO. — « Modifica alle tabelle A, B e C annesse al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 644, relativo alla revisione delle circoscrizioni degli uffici distrettuali delle imposte dirette e degli uffici del registro » (729), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

DE FALCO ed altri. — « Modifica del trattamento di pensione privilegiata ordinaria dei graduati e militari di truppa dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, degli allievi dei Carabinieri, della Guardia di finanza e del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, nonchè dei corpi organizzati militarmente e dei loro superstiti in caso di morte » (827), previ pareri della 1ª, della 4ª e della 5ª Commissione.

ALBERTINI ed altri. — « Interpretazione autentica dell'articolo 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, recante disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie, in relazione all'articolo 9 del testo unico approvato con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269 » (907), previ pareri della 2ª, della 5ª e della 8ª Commissione;

MADERCHI. — « Vendita a trattativa privata dei lotti di terreno del demanio statale sito in Borgo S. Maria nel territorio del comune di Montelibretti (Roma) » (1003), previo parere della 4ª Commissione;

SAMMARTINO ed altri. — « Modifica delle tabelle A e B annesse al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, numero 644, per il ripristino dell'Ufficio distrettuale delle imposte dirette e dell'Ufficio del registro in Agnone » (1030), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

Deputato GIORDANO. — « Modifica all'articolo 7 della legge 6 dicembre 1971, n. 1074, concernente l'inclusione dei lettori di italiano presso le università straniere nelle graduatorie nazionali per l'immissione nei ruoli della scuola media » (983), previo parere della 1ª Commissione;

alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Autorizzazione al Ministero della difesa a costruire od acquistare alloggi di tipo economico per il personale militare » (1028), previ pareri della 4ª, della 5ª e della 6ª Commissione;

alla 9ª Commissione permanente (Agricoltura):

« Delega al Governo ad emanare le norme per adeguare la legislazione nazionale alle disposizioni dei regolamenti delle Comunità europee in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo » (863), previ pareri della 1ª e della 2ª Commissione;

SALERNO ed altri. — « Risanamento finanziario degli enti di bonifica del Mezzogiorno » (996), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 6ª Commissione;

alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo):

« Attuazione della Direttiva del Consiglio delle Comunità europee 69/493/CEE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al vetro cristallo » (946), previ pareri della 2ª Commissione e della Giunta per gli affari delle Comunità europee;

« Concessione all'Unione nazionale dei consumatori di un contributo annuo a carico dello Stato » (1006), previo parere della 5ª Commissione;

alla 11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

BUCCINI. — « Miglioramenti al trattamento economico degli infortunati del lavoro già liquidati in capitale o rendita vitalizia » (886), previo parere della 5ª Commissione;

PIERACCINI ed altri. — « Miglioramento delle prestazioni economiche e sanitarie a favore dei cittadini colpiti da tubercolosi » (909), previ pareri della 1ª, della 5ª, della 10ª e della 12ª Commissione;

PINTO. — « Modifica alla legge 28 marzo 1968, n. 416, concernente indennità di rischio da radiazione per i tecnici di radiologia medica » (942), previ pareri della 5ª e della 12ª Commissione;

FARABEGOLI ed altri. — « Nuove disposizioni sul servizio di regolarizzazione dei documenti di lavoro organizzato dalle associazioni di categoria degli artigiani e delle piccole imprese » (1000), previo parere della 10ª Commissione;

alla 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità):

BALDINI ed altri. — « Proroga dell'articolo 8 della legge 25 febbraio 1971, n. 124; provvedimenti per la istituzione di scuole e di corsi di specializzazione professionale per infermieri; riconoscimento del titolo professionale ai fini dell'inquadramento nella carriera di concetto » (941), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 7ª Commissione;

alle Commissioni permanenti riunite 1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) *e 11ª* (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

SIGNORI ed altri. — « Estensione al personale militare, in servizio per conto dell'ONU in zone di intervento, delle disposizioni delle leggi 24 maggio 1970, n. 336 e 9 ottobre 1971, n. 824, recanti benefici in favore degli ex combattenti » (966), previ pareri della 4ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente

P R E S I D E N T E . Su richiesta unanime dei componenti la 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), sono stati deferiti in sede deliberante alla Commissione stessa i disegni di legge: SPAGNOLLI ed altri. — « Concessione di pensione straordinaria alla signora Tarquinia Tarquini, vedova del compositore Riccardo Zandonai » (322); « Concessione di una pensione straordinaria alla vedova dell'ammiraglio di divisione Luigi Rizzo » (455) e: Deputati GRAMEGNA ed altri. — « Estensione delle disposizioni in materia di pensioni di guerra alle vittime civili, o loro superstiti, a seguito di dimostrazioni avvenute fra il 25 luglio e l'8 settembre 1943 » (962), già assegnati a detta Commissione in sede referente.

Inoltre, su richiesta unanime dei componenti la 9ª Commissione permanente (Agricoltura), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: ROSSI DORIA ed altri. — « Canone di affitto dei fondi rustici per le annate agrarie 1970-71,

1971-72 e 1972-73 » (910), già assegnato a detta Commissione in sede referente.

Infine, su richiesta unanime dei componenti la 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: « Integrazione degli stanziamenti e modifiche alla legge 18 dicembre 1961, n. 1470, e successive modificazioni, per la concessione di finanziamenti a piccole e medie imprese industriali in difficoltà economiche e finanziarie » (984), già assegnato a detta Commissione in sede referente.

Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede referente di disegno di legge già deferito a Commissioni permanenti riunite

P R E S I D E N T E . Il disegno di legge: BERMANI. — « Norme sui giudizi davanti alla Corte dei conti in materia di pensioni » (52), già assegnato, in sede referente, alle Commissioni permanenti riunite 1ª e 2ª, previo parere della 6ª Commissione, è invece deferito all'esame della sola 1ª Commissione permanente, previ pareri della 2ª e della 6ª Commissione, al fine di permettere che venga discusso congiuntamente al disegno di legge n. 854 di analogo contenuto.

Annunzio di richiesta di parere a Commissione permanente

P R E S I D E N T E . Sul disegno di legge: PIERACCINI ed altri. — « Norme sui giudizi davanti alla Corte dei conti in materia di pensioni » (854), già assegnato alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione), previo parere della 2ª Commissione (Giustizia), è stata chiamata ad esprimere il proprio parere anche la 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro).

Annunzio di presentazione di relazioni

P R E S I D E N T E . A nome della 3ª Commissione permanente (Affari esteri), il senatore Cassiani ha presentato le relazioni sui disegni di legge: « Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea in materia di adozione di minori, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967 » (611) e: « Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra l'Italia e la Finlandia per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, conclusa a Roma il 4 agosto 1967, con Scambio di Note relativo all'integrazione dell'articolo 23 della Convenzione medesima, effettuato a Roma il 7 maggio-19 giugno 1971 » (722).

Annunzio di trasmissione di domande di autorizzazione a procedere in giudizio

P R E S I D E N T E . Il Ministro di grazia e giustizia ha trasmesso le seguenti domande di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il signor Cardella Francesco, per il reato di vilipendio delle Assemblee legislative (articolo 290 del Codice penale) (*Documento* IV, n. 63);

contro il signor Bua Gian Domenico, per il reato di vilipendio delle Assemblee legislative (articolo 290 del Codice penale) (*Doc.* IV, n. 64);

contro il signor Di Francesco Salvatore, per il reato di vilipendio delle Assemblee legislative (articolo 290 del Codice penale) (*Doc.* IV, n. 65);

contro il signor Di Leonardo Giuseppe, per il reato di vilipendio delle Assemblee legislative (articolo 290 del Codice penale) (*Doc.* IV, n. 66).

Annunzio di presentazione di relazione sull'attività dell'AIMA nel 1971

P R E S I D E N T E . Il Ministro dell'agricoltura e delle foreste ha presentato, a norma dell'articolo 23 della legge 13 mag-

gio 1966, n. 303, la relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno 1971 dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) (*Doc.* XXVII, n. 1).

Discussione dei disegni di legge:

« Proroga dei termini stabiliti dagli articoli 1, 3, 6 e 28 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, recante modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249, sul riordinamento della pubblica Amministrazione » (114); « Modifiche ed integrazioni all'articolo 26 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, concernenti il riconoscimento di servizi non di ruolo dei dipendenti statali » (504), d'iniziativa del senatore Filetti; « Interpretazione autentica dell'articolo 26 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, e dell'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, in materia di valutazione dell'anzianità di servizio degli insegnanti » (516), d'iniziativa del senatore Bartolomei e di altri senatori; e della Risoluzione della 1ª Commissione sul decreto registrato con riserva dalla Corte dei conti concernente la disciplina delle funzioni e il trattamento economico dei dirigenti statali (*Doc.* XXXII, n. 1)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Proroga dei termini stabiliti dagli articoli 1, 3, 6 e 28 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, recante modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249, sul riordinamento della pubblica Amministrazione »; « Modifiche ed integrazioni all'articolo 26 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, concernenti il riconoscimento di servizi non di ruolo dei dipendenti statali », d'iniziativa del senatore Filetti; « Interpretazione autentica dell'articolo 26 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, e dell'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, in materia di valutazione dell'anzianità di servizio degli insegnanti », d'iniziativa dei senatori Bartolomei, Spigaroli, Smurra, De Vito e Gaudio; e della Risoluzione della 1ª Commissione sul decreto registrato con riserva dalla Corte dei conti concernente la disciplina delle funzioni e il trattamento economico dei dirigenti statali (*Doc.* XXXII, n. 1).

Avverto che nel corso della seduta potranno essere effettuate votazioni mediante procedimento elettronico.

Dichiaro aperta la discussione generale. È iscritto a parlare il senatore De Matteis. Ne ha facoltà.

D E M A T T E I S . Onorevole Presidente, onorevoli membri del Governo, onorevoli colleghi, è con estremo rammarico che prendo la parola sulla discussione generale del disegno di legge n. 114, con il quale il Governo chiede al Parlamento la proroga degli articoli 1, 3, 6 e 28 della legge n. 775 del 28 ottobre 1970, che già prorogava, con modifiche, quella precedente n. 249 del 18 marzo 1968, contenente norme sul riordinamento dello Stato, sul decentramento delle funzioni e sul riassetto delle carriere e delle retribuzioni ai dipendenti statali.

Con non minore rammarico debbo trattare, poi, i tanto discussi decreti nn. 748 e 749, rispettivamente del 30 e 23 giugno 1972, emessi dal Governo, la cui registrazione con riserva da parte della Corte dei conti ha provocato commenti, contrasti e prese di posizione di autorevoli rappresentanti di Corpi dello Stato, quale l'avvocato generale, ponendo finanche in discussione le funzioni ed i limiti di competenza dell'organo di controllo.

La ricusazione, prima, e la registrazione con riserva, poi, hanno destato, in altri termini, un interesse generale, non solo della pubblica opinione, quale si rivela attraverso tutta la stampa di informazione, ma anche degli stessi legislatori deleganti, di docenti di diritto di tutto riguardo, come il Sandulli, già presidente della Corte costituzionale, dando luogo a polemiche, talvolta anche violente, e a commenti che, salvo rari casi, sono stati sempre sfavorevoli al Governo.

Credo di non sbagliare, onorevoli colleghi, affermando che tale mio rammarico è comune anche a voi e, certamente, allo stesso Esecutivo, per il semplice fatto che oggi

il Parlamento è chiamato a constatare il fallimento di quel compiuto ed organico disegno che aveva formulato con la legge numero 249 del 1968 e che doveva essere idoneo, se attuato nella sua pienezza, a risolvere uno dei più gravi problemi della società italiana, la cui soluzione condizionava e condiziona ancora oggi quella di tanti altri, cioè la piena efficienza della pubblica amministrazione.

Tutti voi ricorderete che, per la sua grande importanza civile, economica, sociale e giuridica, vi fu, per la formazione della legge delegante, un non comune sforzo e contributo di tutte le forze politiche che allora sostenevano quella maggioranza governativa di centro-sinistra e, in modo particolare, del Gruppo socialista, a nome del quale mi è concesso l'onore di parlare.

E ciò perchè ritenemmo, così come, del resto, riteniamo ancora oggi, che, ad uno Stato industriale moderno, qual è il nostro, inserito anche in un ampio contesto di commerci internazionali, si rendeva indispensabile disporre di un'amministrazione pubblica rapida ed efficiente, che avesse tenuto anche il passo con i rapporti di produzione e di scambio.

Lungo sarebbe elencare tutti gli effetti perniciosi che l'inefficienza della pubblica amministrazione ha sulla vita di un paese civile, ma l'aspetto più appariscente e direttamente percepibile è rappresentato dalle traversie cui i cittadini, a causa della incertezza sulla competenza di organi duplicati e per le complessità, spesso inutili, e le lungaggini degli *iter* burocratici, sono costretti a subire, peregrinando da un ufficio ad un altro, come da Erode a Pilato, ed attendendo per mesi e per anni, il responso della pubblica amministrazione.

Tuttavia, debbo dire che, per quanto sia deleterio del tessuto e della convivenza civile del paese, nonchè motivo di discredito e di sfiducia nelle istituzioni, questo effetto non è il più grave.

Quello, invece, che è veramente importante e che ci deve portare tutti a riflettere, a meditare con senso di responsabilità per questa nostra Italia, paese industriale inserito negli ingranaggi del MEC e tenuto alla frusta dalla concorrenza delle economie dei vicini paesi, è che la pesantezza della pubblica amministrazione incide profondamente e negativamente sulla capacità del paese di tenere il passo con l'Europa. E mentre da una parte le lentezze ed i ritardi della pubblica amministrazione si concretano in maggiori costi dell'apparato produttivo (pensiamo alle industrie che non riescono ad effettuare tempestivamente le consegne per carenze del sistema dei trasporti, o per quello che recentemente è accaduto nei controlli doganali; pensiamo ai costi di lavoro, che a parità di salario percepito dall'operaio, sono in Italia più alti che negli altri paesi comunitari a causa della maggiore incidenza dei costi previdenziali; pensiamo, infine, a quanto efficace sarebbe l'azione di promozione dei nostri prodotti all'estero, se di tale attività fosse un solo organismo ad occuparsene, invece dei quattro esistenti, per come appresso mi procurerò il piacere di dirvi); dall'altra, nel momento in cui la pubblica amministrazione assorbe per il proprio mantenimento risorse dell'ordine di migliaia di miliardi, di gran lunga superiori all'effettivo valore dei servizi resi, queste stesse risorse vengono sottratte da investimenti sociali più produttivi, capaci di avvicinare la Italia agli *standards* civili dei paesi comunitari: intendo scuole, ospedali, servizi per la collettività.

Con la legge delegata ritenemmo, onorevoli colleghi, che preliminari ai provvedimenti di delega, cioè alla determinazione delle competenze, delle responsabilità, del riassetto delle carriere, delle retribuzioni (che non avrebbero dovuto creare vuoti cosi paurosi), eccetera, erano quelli che, avuto anche riguardo alle nuove realtà regionali, ai compiti ed al personale a queste trasferiti, avessero dato una nuova struttura organizzativa e funzionale ai servizi centrali dei Ministeri ed a quelli periferici dello Stato, fissando, dopo averle individuate, le direzioni generali, eliminando quelle superflue, e sopprimendo, altresì, ad ogni livello le duplicazioni di uffici e servizi fra più Dicasteri, in base al criterio della prevalente competenza.

Questi obiettivi e questa aspettativa, onorevoli colleghi, non sono stati raggiunti, perchè, purtroppo, frustrati dall'Esecutivo, che ha fatto, per quanto andrò a dire, mal governo della delega a suo tempo ricevuta, nonostante che, reiteratamente, fosse stato messo sull'avviso nelle varie riunioni dell'apposita Commissione parlamentare, prevista dall'articolo 51. I rappresentanti sindacali, infatti, rifiutarono ogni ulteriore partecipazione alle riunioni, proprio per l'impossibilità di esprimere un serio e motivato parere sul decreto della dirigenza, prima che fosse stato approntato e discusso quello del riordino dei Ministeri. Del resto, non dissimile fu anche l'atteggiamento di buona parte dei parlamentari componenti l'anzidetta Commissione.

Lungi dal voler polemizzare con il Governo e con la maggioranza che lo sostiene, ma per quella responsabilità che è propria ad un partito, rappresentante di forze sociali che non da ieri hanno costantemente sollecitato ed auspicato una seria e concreta riforma della pubblica amministrazione, mi si consenta di affermare, senza tema di poter essere smentito, che l'atteggiamento dello Esecutivo, nella specie che ci occupa, è stato quanto mai non aderente a quei princìpi di buona convivenza, che debbono presiedere i rapporti tra potere legislativo (delegante) e Governo (delegato).

Se ciò si fosse verificato, onorevoli colleghi, oggi noi non staremmo qui a discutere ed a cimentarci su di un tema, la cui gravità e delicatezza è avvertita dall'intero popolo italiano e che ha provocato e continua a provocare, non le vivaci discussioni, che sarebbero ben poca cosa, ma gravissimo nocumento a tutto l'apparato statale, che, invece di migliorare, va peggiorando giorno per giorno.

Prima di entrare nel vivo della discussione di quelli che furono i decreti nn. 748 e 749, emessi, come se non bastasse, in modo confusionario, solo alla scadenza della delega, per chiedere, poi, il giorno successivo, col disegno di legge n. 114, la proroga di quegli articoli, la cui applicazione doveva presiedere a qualsiasi altro provvedimento, concedetemi licenza, onorevoli colleghi, perchè da questa Aula io risponda a chiare note, per modo che non possano sorgere equivoci, a tutti coloro (e son tanti) che, sovente, hanno chiesto di conoscere le ragioni per le quali il partito al quale mi sento tanto onorato di appartenere, avversa così apertamente l'alta dirigenza, che nè io personalmente, nè il Partito socialista abbiamo mai avuto o abbiamo posizioni preconcette centro di essa; vorrei, però, che fosse ben chiaro a tutti, che vi è in noi un comune impegno, che è quello della eliminazione delle cause che fanno di essa dirigenza uno strumento a disposizione del Governo, peggio ancora di quello attuale, che dispone dei gangli più vitali, per porla, invece, con quella dignità che le compete e che tutti hanno il dovere di riconoscerle, a servizio del paese, cioè della collettività nazionale, responsabilizzandola ad ogni livello ed impegnandola a concorrere e, oserei dire, a presiedere a tutte quelle innovazioni, capaci di mutare le condizioni di vita del nostro Paese.

Ma voi, signori della maggioranza, siete rimasti lontani da queste direttive, che pure erano chiare e precise nella legge.

E, come se non bastasse, l'onorevole Andreotti, alcuni giorni addietro, proprio in quest'Aula, indicava, non so con quanta convinzione, la riforma come cattiva eredità lasciata all'attuale Governo dall'onorevole Giolitti.

No, onorevole Presidente del Consiglio, il compagno Giolitti e, con lui, i socialisti, vi lasciarono una legislazione in materia, della quale avevate l'obbligo morale e giuridico di fare tesoro. Ma ciò non avete fatto, perchè avete agito in modo così fallimentare, che oggi non è più sufficiente la chiesta proroga della legge, bensì la nomina di un curatore che, richiamandosi all'istituto della *par condicio*, attui quei princìpi riformatori, che sono stati e sono motivo di gravi sperequazioni sociali e, quindi, di gravissime tensioni sociali.

Passiamo, ora, onorevoli colleghi, ad esaminare un primo aspetto dei noti decreti, sui quali la stessa Corte dei conti non ha fermato la sua attenzione, forse perchè at-

tratta dai non pochi rilievi fatti sul decreto n. 748 della dirigenza.

Mi riferisco al decreto n. 749, sui segretari comunali e provinciali, emesso il 23 giugno 1972, cioè sette giorni prima di quello più contestato, il n. 748, che porta la data del 30 giugno 1972.

Orbene, per il predetto decreto, a parte quanto rilevato dall'organo di controllo, la cui validità del rilievo, l'assenza cioè della norma delegante, non può essere contestata, vi è il fatto che, all'articolo 25, quinto comma, si estende ai segretari comunali di 1ª-A, 1ª-B e di 2ª classe ed ai segretari provinciali, con le medesime decorrenze ed agli stessi effetti, secondo l'equiparazione risultante dall'annessa tabella D, il trattamento economico previsto dal decreto del Presidente della Repubblica concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali delle Amministrazioni dello Stato, emanato (si badi bene, non dice emanando) in attuazione della delega di cui agli articoli 16 e 16-*bis* della legge 18 marzo 1968, n. 249, sostituito dall'articolo 12 della legge 28 dicembre 1970, n. 775.

I termini della questione, onorevole Ministro, non stanno nel fatto che il Governo dava per emanato ciò che, invece, emanava sette giorni dopo e che potrebbe essere questione anche di tecnica legislativa, bensì nella chiara e precisa sua volontà di dare, comunque, esecuzione a quella che era un'esplicita sollecitazione della dirigenza, di adeguarne le retribuzioni, peraltro fissate sin dal 1970, così come giustamente ha osservato l'attuale ministro per la riforma Gava, senza apportare la benchè minima innovazione e lasciando le cose al 1923, quando con la legge 2395, si fissarono le strutture burocratiche dello Stato fascista, volontà questa che risulta *per tabulas,* ossia dal 3° capoverso della pagina 19 del documento quinto, relazione del Ministro della riforma al Consiglio dei ministri dove espressamente si legge: « La critica della Corte si incentra sul fatto che i livelli dirigenziali corrispondono ad altrettanti livelli previsti dal precedente ordinamento (che poi è quello che dianzi vi ho ricordato); ciò è esatto, ma anche conforme alle direttive della stessa legge delega, la quale prevede funzioni superiori a quelle del dirigente generale, funzioni intermedie fra quelle di dirigente generale e le altre di primo dirigente, e funzioni di primo dirigente. Il che dimostra che la scala gerarchica configurata (cioè quella fascista del 1923) corrisponde tutt'ora a reali esigenze funzionali, valide obiettivamente, pur nel succedersi di regimi politico-amministrativi diversi ».

Onorevoli colleghi, se questo è il pensiero dell'onorevole Ministro ed è anche quello del Presidente del Consiglio, io non saprei più che cosa dirvi, perchè è tale lo stupore per simile affermazione, che non riesco nemmeno a spiegarmi le ragioni di una nuova richiesta di delega di riforma, dal momento che lo stesso Ministro interessato afferma che la struttura burocratica, creata nel 1923, è tutt'ora valida.

Ho detto poc'anzi che voglio mantenermi lontano dall'entrare in polemica col Governo; e tale condotta mi sforzerò di mantenere: tuttavia, al solo fine di dirci le cose come stanno, senza infingimenti, senza ipocrisia, ma con tutta lealtà, mi corre il dovere di segnalare a questa nostra Assemblea che il Governo, oltre ad eludere, sostanzialmente, nella vicenda oggetto dell'odierna discussione, la delega del Parlamento, ha operato, altresì, con una pesantezza e, diciamo pure, con una scorrettezza formale, non usuale alla nostra vita politica ed a quello che è il riguardo che si deve sempre osservare, e che finora, per la verità, era stato sempre osservato, nei rapporti tra i vari organi istituzionali dello Stato, pur nell'eventuale disparità di opinioni.

È certamente di vostra conoscenza, onorevoli senatori, che la Presidenza del Consiglio ha ritenuto munirsi di un parere, che in un primo momento nessuno riuscì a capire se proveniente dall'organo avvocatura generale dello Stato, o dalla persona dell'avvocato generale, parere che, sbandierato alla stampa, ha avuto l'effetto di opporre organo ad organo dello Stato e, quello che è il più grave, di insinuare il sospetto, diffuso ad arte, nell'opinione pubblica, che il supremo organo di controllo di legittimità degli atti del Governo, si sia indotto a prendere la coraggiosa decisione di non registrare i decreti in parola, non per ragioni inerenti all'alto

ufficio, ma per meschini calcoli o ripicche di categoria.

Tale insinuazione è avanzata in chiare lettere dal duro, inusitato, incredibile comunicato ufficioso della Presidenza del Consiglio, comunicato che, prendendolo dalla stampa, io vi leggo integralmente: «secondo quanto si è appreso negli ambienti competenti, se dopo l'equiparazione tra i direttori generali e i magistrati con il grado di consigliere (fissato dal Parlamento nel 1970) non si fosse subito fatto un decreto valido solo per i magistrati, forse non si avrebbe oggi una disparità, che turba profondamente l'intera pubblica amministrazione; in questi ambienti si fa notare che era meglio legiferare, per delega, simultaneamente.

Altro rilievo che viene mosso in questa circostanza è la sconcertante disparità di opinioni giuridiche tra Corte e Ministeri, nonostante che in quasi tutti i Ministeri vi siano numerosi consiglieri di Stato e della Corte dei conti come capi di Gabinetto e capi degli Uffici legislativi. Questo è un interrogativo, si fa rilevare, che esige una risposta. Al Consiglio dei ministri riferirà il ministro Gava, ma tutti i Ministri del Gabinetto saranno muniti del parere dei propri Dicasteri » .

Quanto al parere, che è dato dalla persona dell'avvocato generale dello Stato e non dall'avvocatura, per giunta contro la prassi costantemente seguita da tale istituto di non dare pareri su questioni sottoposte all'esame dell'organo di controllo, debbo dire che bene avrebbe fatto il Governo a richiederlo prima dell'emanazione dei decreti contestati, anche in relazione al contrasto di opinioni emerso in seno alla Commissione appositamente costituita, e non dopo che l'organo competente a pronunciarsi sulla legittimità dell'atto aveva adottato un provvedimento di diniego.

Quanto al comunicato della Presidenza del Consiglio, invece, con tutta franchezza debbo affermare che avrebbe certamente fatto opera più consona alla sua alta carica se si fosse astenuta dallo scendere a parteggiare una polemica, che oserei chiamare pettegola, e che certamente non ha giovato al prestigio delle istituzioni ed alla serenità dei giudizi.

È, infatti, evidente a tutti come la pronunzia ufficiale della Corte dei conti sia cosa ben diversa dai pareri personali dei singoli magistrati, che i ministri si scelgono in base ad un rapporto fiduciario e pongono a capo dei propri Gabinetti o Uffici legislativi, perchè traducano in termini giuridici le direttive del Ministro o quelle della sua burocrazia.

A proposito della Corte dei conti consentitemi, onorevoli colleghi, di dare atto del coraggio e dello spirito di indipendenza dimostrato in questa occasione dalla detta magistratura, coraggio e spirito di indipendenza che danno ragione dell'alto prestigio ed autorità di cui giustamente gode tale organo dello Stato.

Per avversare il giudizio della Corte, l'associazione dei dirigenti statali ed i giornali ad essa vicini, hanno perfino posto in forse il suo potere di controllo sugli atti sostanzialmente amministrativi, emanati dall'Esecutivo.

Tale questione è pacifica in dottrina e nella prassi amministrativa; tuttavia non è inutile riassumere i termini della stessa.

L'articolo 14 del testo unico della legge sull'ordinamento della Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214 prevede un riscontro della Corte sui decreti reali (ora presidenziali) e l'articolo 17 dispone che « i decreti reali, qualunque sia il Ministro da cui emanano e qualunque sia l'oggetto, siano presentati alla Corte perchè, esercitato il controllo di legittimità, vi apponga il visto e ne sia fatta registrazione ».

Tale normativa è stata sempre unanimemente intesa nel senso che il controllo della Corte si esercita su tutti gli atti in relazione al potere di provenienza e non in ragione della natura dell'atto; si esercita cioè non sugli atti amministrativi, ma sugli atti di Governo, abbiano essi natura amministrativa o legislativa.

Concordemente a tale interpretazione, i decreti legislativi sono stati sempre inviati al controllo della Corte, così come il Governo, manifestando di aderire a tale indirizzo, ha inviato quelli sulla dirigenza e sui segretari comunali.

La Carta costituzionale, all'articolo 100, ha dato il suo alto suggello a tale sistema, disponendo che la Corte, in posizione di indi-

pendenza di fronte al Governo, esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti dell'Esecutivo. Su tale argomento ed in senso positivo, del resto, onorevoli colleghi, si è pronunziata anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 143 del 18 dicembre 1968 della quale la sezione di controllo dà notizia nella deliberazione n. 493.

Non vi sono, quindi, dubbi di sorta, *de jure condito*, sulla sussistenza del potere-dovere della Corte di controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi del Governo e, in specie, sui decreti legislativi. Tale sistema, benchè sotto diverso regime politico, trova ancora oggi, pur dopo l'introduzione del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi, demandato alla Corte costituzionale, una sua giustificazione nell'esigenza di sottoporre a controllo preventivo da parte di un organo imparziale e neutrale, al fine di garantirne la legalità, tutti gli atti più rilevanti dell'Esecutivo.

Tale esigenza sussiste anche per i decreti legislativi emanati dal Governo, non potendo negarsi la possibilità, come il caso in esame ci dimostra, che il Governo ecceda i limiti obiettivi e temporali della legge di delegazione.

Nè si può sostenere, onorevoli colleghi, che tale funzione possa essere esercitata dalla Corte costituzionale, essendo il suo sindacato solo eventuale, a posteriori, soggetto all'impulso di parte e limitato alla tutela dei diritti soggettivi e interessi dei singoli.

È ben vero che il presente sistema può dare occasione a contrasti tra i diversi poteri dello Stato, non potendo escludersi, ad esempio, che il Consiglio di Stato o altro giudice ritenga illegittimo un atto già registrato dalla Corte o, al contrario, che un atto cui la Corte ha rifiutato la registrazione sia considerato in sede giurisdizionale come dovuto, con conseguente obbligo dell'amministrazione di adeguarsi al pronunciato del giudice amministrativo, nonostante il diniego di registrazione.

Ma le citate o altre possibili disarmonie sono un po' lo scotto, basato sull'equilibrio dei poteri dello Stato, anzichè sulla supremazia dell'uno sull'altro.

Tale meccanismo è, comunque, onorevoli senatori, certamente emendabile ed a tal fine vale la pena ricordare la proposta del Sandulli, fatta in un suo articolo sull'Europeo, di concentrare nella Corte costituzionale anche il controllo preventivo sugli atti legislativi del Governo e suggerisce che la Corte dei conti, ove ritenga non manifestamente infondato il dubbio circa la legittimità di un atto governativo con forza di legge, sottoposto alla sua registrazione, dovrebbe sospendere di pronunziarsi, rimettendo la questione alla Corte costituzionale. Ma tutto ciò, onorevoli colleghi, è *de jure condendo*.

Oggi come oggi, negare il controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti legislativi del Governo sarebbe, oltre che antigiuridico, politicamente inopportuno, perchè significherebbe sottrarre ad ogni controllo di legalità gli atti, che non incidono su interessi individuali e (cito le parole del Sandulli) « dilatare così ulteriormente la sfera degli atti legislativi (e già son molti) che, pur se illegittimi, non potranno mai giungere al vaglio della Corte costituzionale ».

E per venire alle ragioni, concrete, per le quali noi socialisti neghiamo a questo Governo il diritto di affermare di avere attuato fedelmente la volontà del Parlamento, non vi tratterrò, onorevoli colleghi, con molte parole.

Tutti voi conoscete i motivati rilievi della Corte dei conti, per cui ripeterli sarebbe come punirvi per la vostra cortese attenzione. Mi prendo licenza, invece, di soffermarmi solamente su due argomentazioni, dalle quali la verità dovrà risultare a tutti evidente: una basata sull'analisi dei testi legislativi deleganti e delegati, l'altra desunta da un esempio pratico di molteplicità di organi, con medesime funzioni, che andavano soppressi o, comunque, ristrutturati e non lo furono.

Il famigerato articolo 16 della legge 249 del 1968, nel testo sostituito dall'articolo 12 della legge 775, nel conferire al Governo la delega ad emanare, entro il 30 giugno 1972, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, allo scopo di stabilire una nuova disciplina delle funzioni dirigenziali, dettava i criteri direttivi ai quali il Governo doveva attenersi, perchè la sua funzione legislativa

fosse esercitata nella sfera della legittimità costituzionale, secondo il disposto dell'articolo 76 della Costituzione.

Tali criteri direttivi sono individuati nel capoverso del citato articolo 12 e consistono nell'osservanza e nell'attuazione dei principi fissati dagli articoli 1, 2, e 3 della stessa legge 775 in dipendenza dei quali il Governo della Repubblica doveva emanare, entro il 30 giugno 1972, decreti delegati per ridurre il numero delle Direzione generali, degli Uffici centrali assimilabili e delle divisioni, in conseguenza del trasferimento alle regioni delle attribuzioni degli organi centrali dello Stato; dovevano essere soppresse le Direzioni generali, gli uffici centrali assimilabili e le divisioni non risultanti rispondenti ad un rigoroso criterio di funzionalità e prescindendo da profili di carriera delle rispettive cariche direttive; nella revisione dell'ordinamento dei servizi dei Ministeri dovevano essere eliminate ad ogni livello le duplicazioni di uffici e servizi fra più dicasteri in base al criterio della prevalente competenza.

Ditemi voi, onorevoli colleghi, come poteva il Governo, di fronte al preciso dettato derivante dal combinato disposto degli articoli 16, 1, 2 e 3 della 775, esercitare la delega relativa al dianzi citato articolo 16, senza prima riordinare tutta la pubblica amministrazione, secondo i principi fissati dai più volte richiamati articoli 1, 2 e 3?

Come è possibile osservare ed attuare (così impone la legge) tali principi, comportanti una complessa normativa che riorganizza tutti i Ministeri, senza emanare i relativi decreti delegati? Come si può concepire di determinare il numero e le funzioni dei dirigenti, se prima non si determina che cosa e quanto devono dirigere?

L'avvocato generale dello Stato, nel suo fumoso parere, sostiene, che non bisogna confondere i motivi di semplice opportunità da valutarsi esclusivamente in sede politica, con un obbligo espressamente sancito.

Appare evidente, onorevoli colleghi, che l'avvocato generale dello Stato, rinunciando a quella indipendenza di giudizio che dovrebbe caratterizzare la sua alta funzione consultiva, abbia preferito cedere alle pressioni del Governo e rendere un parere concordato preventivamente con la Presidenza del Consiglio che, dietro l'apparente schermo dell'obiettività, fornisse all'onorevole Andreotti uno strumento dialettico per indurre il Consiglio dei ministri a richiedere la registrazione con riserva del decreto.

Ma d'altra parte qualsiasi persona, munita di rudimenti di diritto, intende che il Parlamento, con gli articoli 16, 1, 2 e 3 della legge 775, aveva inteso vincolare il Governo con rigidi e cioè giuridici criteri direttivi.

Eppure, il Parlamento aveva avuto un presentimento di quanto poteva succedere, ed è successo. Non a caso erano state inserite nell'articolo 1 n. 2 della legge 775 le parole: « sopprimendo quelli che non risultino rispondenti ad un rigoroso criterio di funzionalità e prescindendo dai profili di carriera delle rispettive carriere direttive ». Avevamo cioè previsto da quale parte sarebbero venute le resistenze al riordinamento della pubblica amministrazione.

Ma onorevoli coleghi, purtroppo, non siamo stati conseguenziali!

Volendo riformare la pubblica amministrazione, abbiamo affidato l'incarico proprio a chi, come giustamente afferma Michele Lanzetta sul n. 10 del « Comune democratico » dell'ottobre 1972, aveva meno interesse a riformarla, e cioè al Governo, inteso a servirsi della stessa non come agile ed efficiente servizio della collettività, ma come strumento antico di potere accentratore.

E vengo all'esempio pratico: nel bilancio di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1972, sezione X — azione ed interventi nel campo economico — è iscritto un unico capitolo il 3351, con uno stanziamento di lire 600 milioni. I fondi di tale capitolo servono in concreto agli uffici commerciali delle rappresentanze all'estero per acquisire gli strumenti necessari per fornire agli operatori economici italiani studi, notizie ed informazioni sulla capacità di assorbimento dei mercati esteri e sul potenziale economico dei singoli paesi.

Anche il bilancio di previsione della spesa relativa al Ministero del commercio con lo estero, per l'anno finanziario 1972 — sezio-

ne X, rubrica 2 — prevede al capitolo 1251 una spesa di lire 3.600 milioni « per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di informazione e di penetrazione commerciale all'estero », e al capitolo 1252 ancora una spesa di lire 3.300 milioni « per la tutela e lo sviluppo delle esportazioni italiane e per lo svolgimento di specifiche indagini di mercato intese ad accertare nuove possibilità di sbocco ai prodotti italiani ». Inoltre il capitolo 1276 (compreso nella categoria V — Trasferimenti) prevede « un contributo nelle spese di funzionamento dell'Istituto per il commercio estero ICE » (legge 24 dicembre 1969, n. 976) di lire 4.500 milioni, ed il successivo capitolo 1277 stanzia « per contributi nelle spese di funzionamento delle camere di commercio italiane all'estero (decreto luogotenenziale 13 ottobre 1918, n. 1573 e legge 1° luglio 1970, n. 518) la somma di lire 320 milioni. Somme analoghe sono previste per l'anno finanziario in corso.

In totale lo Stato italiano ha stanziato nell'anno finanziario 1972 ben 12 miliardi e 120 milioni di lire per favorire la penetrazione dei prodotti della nostra economia nei mercati esteri. Somma che a prima vista appare considerevole e più che adeguata ad assicurare la migliore promozione delle vendite all'estero. Ma, come si rileva dall'elencazione che ho testè effettuato, questi 12 e passa miliardi sono dispersi in 4 rivoli, Ministero del commercio estero e Camere di commercio italiane all'estero, per attività che hanno, come si deduce dall'intitolazione dei capitoli di bilancio e dalla esperienza diretta degli addetti agli uffici, identico contenuto.

Quanto più efficace e dirompente sarebbe l'iniziativa dei nostri uffici commerciali all'estero se questi 12 miliardi fossero concentrati in un unico organismo e utilizzati per il migliore raggiungimento dello scopo, anzichè disperdersi in costose duplicazioni che, oltre a rendere meno penetrante l'azione di promozione, creano anche incertezze, confusioni, disguidi e quindi costo per i nostri operatori commerciali in relazione all'individuazione dell'ufficio, tra i quattro competenti cui rivolgersi.

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI

A G R I M I , *relatore*. Ma non è appunto l'unificazione uno degli scopi che vogliamo conseguire con la legge?

D E M A T T E I S . L'unificazione però doveva avvenire prima. L'Esecutivo doveva prima fare queste cose eliminando le duplicazioni e le triplicazioni.

A G R I M I , *relatore*. Lei sa benissimo che questo progetto c'era, poi i termini sono scaduti, non per colpa del Governo, ma per lo scioglimento delle Camere.

D E M A T T E I S . Sono queste le duplicazioni, o più esattamente, le quadruplicazioni di uffici e servizi fra più dicasteri, che secondo la legge n. 775, articolo 1, comma secondo, dovevano essere eliminate prima di definire le nuove responsabilità e i nuovi stipendi dei dirigenti.

Quanto innanzi esposto, onorevoli colleghi, sono i punti più appariscenti delle violazioni da parte del Governo della legge di delega, dovendo tener conto che quasi tutti i rilievi della Corte di controllo hanno, a mio modesto avviso, particolare risonanza, così che ciascuno di voi, esaminandoli, ha potuto rendersi conto di come sia stata del tutto esorbitante l'azione dell'Esecutivo rispetto alla legge delega.

Per quella che è la comune responsabilità, però, vorrei pregarvi, onorevoli colleghi, di fermare la vostra attenzione sull'articolo 67 del decreto 748, relativo all'esodo volontario, per esaminarlo, sia all'origine, cioè

per quanto riguarda la norma delegante, collocata all'articolo 19 della legge 249 del 1968, sia sotto l'aspetto dell'utilità dell'uso della stessa, che delle conseguenze prodotte nella pubblica amministrazione.

Nel testo ufficiale della 249, votato in Commissione, tale disposizione non era stata prevista. In Aula, però, votato l'articolo 18, che riguardava il trattamento economico di alcune categorie di dipendenti statali (mi pare che si riferisse a quello del lotto), il Movimento sociale, come se non fossero bastati tanti altri regali fattici precedentemente, fece il bel dono di presentare un articolo aggiuntivo, il 18-*bis*, che così si esprimeva: « Saranno emanate le opportune norme intese a favorire l'esodo volontario del personale dello Stato delle varie carriere ».

Relatore, Commissione e Governo, pur avendo fatto rilevare che non aveva nulla a che vedere con l'articolo precedentemente votato, si rimisero all'Assemblea, mentre noi socialisti insorgemmo a mezzo del collega Bonacina il quale, richiamata l'attenzione del Governo sull'esperienza non sempre positiva di simili provvedimenti, che potevano essere salutari dove vi era pletora di personale, ma non anche per i casi e per le carriere in cui lo Stato, non solo aveva bisogno di mantenere quello che aveva, ma di trovarne altro, lo invitò a riflettere prima di introdurre condizioni di assenso, facendo osservare in modo particolare che l'esodo indiscriminatamente approvato in precedenza era stato motivo di un ulteriore impoverimento delle categorie più qualificate, dei tecnici e dei funzionari dell'amministrazione pubblica.

Il Presidente dell'Assemblea, al fine di conciliare le due tesi, suggerì la locuzione: « Potranno essere emanate », invece dell'imperativo « saranno ». Così l'emendamento fu accolto e, in sede di coordinamento, fu collocato all'articolo 19.

Senonchè, nonostante l'introduzione della locuzione, che era semplicemente facoltativa e non imperativa e, nonostante che il Partito socialista italiano avesse messo sull'avviso il Governo, questi introdusse nel decreto 748 l'articolo 67, che rappresenta quanto di più irresponsabile abbia fin qui potuto fare.

Sì, onorevoli colleghi, mi rendo conto della pesantezza del giudizio testè espresso, ma confermo che è quanto di più irresponsabile e, oso aggiungere, di più vergognoso possa essere stato fatto in esecuzione della legge di delega. Mi dispiace, onorevole ministro Gava: voi avete preso una pessima eredità. Non è che sia stato il Governo a prendere la cattiva eredità dai socialisti: purtroppo avete preso voi una pessima eredità, a distanza di qualche giorno, dall'assunzione della responsabilità della riforma burocratica, e quindi avete dovuto assumere la responsabilità di atti che hanno sottoposto alla vostra firma, che voi certamente avrete guardato e controllato, ma in modo sommario, non dettagliato. Il Governo emana un provvedimento avente forza di legge in base al quale sollecita il collocamento a riposo dei dirigenti, mediante abbuono di anni ed anni di servizio ad ogni effetto, di promozioni a livello superiore, di pensioni che quasi sempre superano l'effettivo stipendio e si aggirano dalle seicento alle settecento mila lire mensili, di erogazione di diecine e diecine di milioni di indennità di buonuscita, dimenticando che al commesso o all'impiegato esecutivo di quello stesso ufficio al quale il dirigente è preposto, si dà una pensione di fame ed un'indennità di buonuscita non sufficiente nemmeno quest'ultima a pagare i debiti che ha dovuto contrarre per sbarcare il lunario; e dimenticando, altresì, che nel Paese vi sono milioni di lavoratori dell'assicurazione obbligatoria che percepiscono ancora una pensione di 28.000 lire mensili.

Onorevoli colleghi, se tale provvedimento che, ripeto ancora una volta, suona vergogna per un paese civile fu da noi delegato all'Esecutivo, credo che l'unica soluzione per noi oggi possibile è quella di rassegnare il mandato ricevuto; se invece è frutto, come lo è, della più grave ed irresponsabile azione di questo Governo, non vi è dubbio che all'onorevole Andreotti resti soltanto una strada, che non è quella di esprimere acidi giudizi, come quello di Sora, contro il Par-

tito socialista, ma di dimettersi, per chiudere, una volta per sempre, questa dolorosa parentesi che nè il paese, nè il Parlamento intendono ulteriormente prolungare.

Ma l'articolo 67, oltre che immorale, perchè fonte di nuove, gravi sperequazioni sociali, è anche foriero di crisi nella pubblica amministrazione.

Nessuno di voi, onorevoli senatori, può negare che esiste un grido di allarme per la funzionalità di quasi tutti gli uffici e dei relativi servizi e, quel che è peggio, è che questo grido proviene proprio dagli stessi vertici dell'Amministrazione, i quali si sono resi conto, a cose avvenute, di ciò che l'articolo 67 ha significato.

La vantaggiosità del provvedimento ha indotto ed induce buona parte dei dirigenti, soprattutto le classi abbastanza giovani, a chiedere il collocamento in pensione, non solo perchè questa, quasi sempre, è superiore allo stipendio riscosso in attività di servizio, grazie alle innumerevoli concessioni racchiuse nell'articolo in questione, ma soprattutto perchè, quelli più qualificati tecnicamente, essendo in condizioni di vendere, anche per la loro giovane età, il proprio lavoro ad ottimo prezzo, si allontanano, dopo aver conseguito una rilevante quantità di milioni per buonuscita ed una ragguardevole pensione, per dedicarsi o alla libera professione, o a prestazioni a favore di aziende che non disdegnano di averli come collaboratori, vuoi per la loro capacità, vuoi per l'esperienza acquisita, vuoi infine per gli agganci che certamente riusciranno a mantenere con la pubblica amministrazione.

In tal modo si è anche vanificato il tanto conclamato obiettivo della creazione di posti di lavoro.

P R E S I D E N T E . La prego di sintetizzare, senatore De Matteis, perchè il Regolamento dice chiaramente che si può leggere soltanto per mezz'ora.

D E M A T T E I S . Cercherò di saltare quello che è possibile.

Ministeri, aziende autonome, dove già si avvertiva una preoccupante carenza di personale tecnico o qualificato, denunziata nel 1970 dal collega Bonacina, si sono venuti a trovare, e ancora peggio si troveranno in appresso, in condizioni di completo arresto dei servizi.

Per non tediarvi troppo, vi citerò solo qualche campione che riguarda l'amministrazione delle finanze.

Direzione generale del catasto. Se voi ben ricordate, con la legge 517 del 30 giugno 1971, stante la deficienza del personale tecnico, fu autorizzata l'amministrazione finanziaria a trattenere in servizio fino al 31 dicembre 1973 gli ingegneri che, per raggiunti limiti di età, venivano collocati in pensione. In dipendenza di tale legge solo 17 hanno gradito di essere trattenuti per cui, alla data di entrata in vigore del decreto 748, la situazione era la seguente: organico previsto: 479 ingegneri, posti coperti 206, oltre ai 17 trattenuti come innanzi detto; domande di esodo presentate 72, accolte 43, respinte 12, in corso di esame al diritto all'esodo 17. Situazione odierna: 163 ingegneri a fronte di ben 479 unità.

L'esame delle domande di pensionamento in corso e di quelle che perverranno entro il 30 giugno 1973 aggraverà ulteriormente una situazione che già è insostenibile.

Onorevoli membri del Governo, vi siete resi conto che, per quest'ufficio, per il quale è occorsa una legge particolare nel tentativo di renderlo funzionale almeno per metà, avete ora pagato oltre un miliardo di sole indennità di buonuscita e avete concesso grosse pensioni, non per normalizzarlo, il che sarebbe veramente lodevole, ma per renderlo completamente inefficiente? E la cosa continua.

Laboratori chimici di dogana. Organico previsto 170 chimici; posti coperti 141, domande di esodo 34, di cui 27 accolte. Situazione odierna: 107 chimici a fronte dei 170 dell'organico. Anche qui altro regalo di — poco più, poco meno — mezzo miliardo, per fare che cosa? Aumentare l'inefficienza dell'ufficio.

Ho voluto citarvi solo alcuni campioni dell'amministrazione finanziaria, ma il discorso va oltre perchè investe tutti i settori della pubblica amministrazione, dal tesoro alla

pubblica istruzione, dalla sanità ai lavori pubblici, all'interno, alla giustizia, il cui problema permettetemi che io segnali ancora una volta all'attenzione di questa Assemblea, per modo che sia affrontato con l'urgenza che il caso richiede.

Alla nota carenza del personale di cancelleria, denunziata da ogni parte e recentemente dallo stesso Consiglio superiore della magistratura, che ebbe a suggerire anche provvedimenti straordinari di assunzioni, si è aggiunto l'elemento negativo dell'esodo volontario che, col 30 giugno 1973, sarà di circa 1400 funzionari direttivi. A tale data verranno a mancare intorno a 2000 unità, così che a nessuno può sfuggire il gravissimo fatto che la tante e tante volte denunziata crisi della giustizia subirà un ulteriore, sensibile incremento; e ciò, colleghi carissimi, proprio in un momento in cui il popolo italiano ha veramente bisogno, per tutto quello che è accaduto e accade, di una giustizia sollecita ed efficiente che, applicando con immediatezza e con fermezza le leggi in vigore, impedisca l'ondata di criminalità che è dinanzi agli occhi di tutti, nonchè il verificarsi di quei disegni eversivi che le squadre fasciste da tempo hanno posto in essere e che noi socialisti abbiamo reiteratamente denunziato al Governo, al Parlamento, al paese.

E per finire questa parte relativa all'esodo volontario vi dico, onorevoli colleghi, senza che nessuno di voi si abbia a stupire, che tale operazione, attraverso stime del tutto prudenziali da me eseguite, viene ad incidere sulla finanza dello Stato, per una cosa come 150 miliardi. Sì, onorevoli colleghi, ben 150 miliardi!

A fronte di tanti dannosi avvenimenti che, per essere benevolo, oso definire soltanto errori, voi, colleghi della maggioranza, unitamente al Movimento sociale, dinanzi alla prima Commissione affari costituzionali di questa nostra Assemblea, vi siete chiusi a riccio e avete approvato una risoluzione, affermando che tutto era stato ben fatto, che tutto era conforme alla delega, che non vi era nulla da obiettare e che, anzi, se c'era da muovere appunti, questi andavano fatti alla Corte dei conti, che era andata oltre i propri limiti di competenza.

Ma, guarda caso, nel sommario della Camera dei deputati del 16 novembre 1972 si legge che l'onorevole Cossiga, il quale oltre ad essere parlamentare della Democrazia cristiana, è ordinario di diritto costituzionale all'università di Sassari, a conclusione del suo intervento nella prima Commissione affari costituzionali di quell'Assemblea legislativa, dopo aver ricordato che lo scopo che ci si era prefissi nell'approvare tale legge, in aperto dissenso con il disegno di legge dell'allora Ministro e dei burocrati che lo contornavano, era stato quello di riformare, finalmente, il sistema organizzativo della pubblica amministrazione, individuando le funzioni dei dirigenti e prevedendone chiaramente le responsabilità, così si esprimeva: « non posso che constatare amaramente, a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri (si riferiva alla richiesta di registrazione con riserva) di essere stato — e con me il Parlamento — apertamente burlato ».

Amici e colleghi della Democrazia cristiana, questo è il giudizio di un illustre parlamentare del vostro partito. Siete liberi certamente di non condividerlo e di respingerlo, per cui io non vi chiedo di confermarlo; nè credo che vogliate attestarvi sulle posizioni del mio conterraneo onorevole Giuseppe Codacci-Pisanelli che, in quella stessa Commissione, contraddicendosi, ha trovato modo di dare ragione alla Corte dei conti e al Governo.

Vorrei chiedervi, se me lo consentite, onorevoli colleghi democratici cristiani, una manifestazione di lealtà, che è quella di darmi atto in quest'Aula che almeno il Governo ha rotondamente sbagliato.

E voi, compagni socialdemocratici, permettetemi di dirvi che continuate a sbagliare prendendo tempo con la sterile affermazione che l'attuale Governo ha un presente e non un avvenire: è vero, invece, che ha avuto un passato di grave danno per il popolo italiano e che il presente è peggiore del passato.

Si tratta di avere il coraggio, insieme ai repubblicani, di dire che questo Esecutivo non è solo quello dell'inflazione, come afferma l'onorevole La Malfa, ma del fallimento sotto tutti gli aspetti, non escluso quello

della riforma della pubblica amministrazione.

Ma, come se non bastasse quanto sommariamente ho dianzi evidenziato, la Presidenza del Consiglio, di concerto con il Ministro della riforma e con gli altri Ministri interessati, ci ha chiesto, col disegno di legge 114, una nuova delega su quanto non aveva fatto entro il 30 giugno 1972.

A parte che, secondo il mio modesto punto di vista e, forse, secondo quello di tanti altri più illuminati e preparati di me, non si può e non si deve parlare di proroga, ma di legge *ex novo*, non vi è chi non veda come il Partito socialista italiano sia costretto a negare tale richiesta ed a difendere, con ogni lecito ed idoneo mezzo, questo suo diniego.

Il mio partito si rende conto più del Governo dell'urgenza di disciplinare con legge quanto non è stato fatto della 775, come si rende conto, altresì, delle difficoltà che a provvedere siano le Assemblee legislative, ma ritiene che l'esperienza negativa della delega precedentemente fatta debba servire di insegnamento a tutti per difendere ciò che intendiamo che sia fatto, a nulla valendo ogni discussione, ogni critica, ogni pentimento fatto a posteriori e quando non si è in grado di modificare nemmeno una virgola di quello che andrebbe a fare l'Esecutivo.

Dobbiamo essere noi parlamentari a fare la legge, pur nelle difficoltà, specialmente in ordine di tempo, che incontreremo.

Noi socialisti siamo pronti a rimanere qui giorno e notte, senza mai stancarci di lavorare, sorretti dalla fiducia del popolo che ci ha eletti e dalla giustezza del nostro immane lavoro.

Con la legge 775 conferimmo al Governo un esplicito mandato che, purtroppo, non ha assolto; saremmo veramente stolti se oggi ciascuno di noi non si sentisse capace di assumersi in pieno la responsabilità di fare direttamente ciò che si vorrebbe ad altri delegare.

Onorevoli colleghi, a chiusura di questo mio quanto mai modesto intervento e al di fuori e al di sopra delle valutazioni di ordine sociale, giuridico, economico e politico che, con correttezza, mi sono sforzato di portare a quest'Assemblea, come responsabile contributo del Partito socialista a questo nostro dibattito, una cosa vorrei che fosse ben chiara: l'ansia di un socialista, in età piuttosto avanzata, di veder mutate in meglio le sorti di questo nostro paese, ancora ipotecato, purtroppo, da vecchi sistemi ed arcaiche strutture, che certamente non donano ad un viver civile, libero e democratico. (*Vivi applausi dalla sinistra. Molte congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Maffioletti. Ne ha facoltà.

M A F F I O L E T T I . Onorevole signor Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito che oggi si apre, a giudizio del Gruppo comunista, non dovrà tanto esaminare la fondatezza o meno dei rilievi, in sè considerati, che la Corte dei conti ha mosso autorevolmente sul piano della legittimità al decreto n. 748, ma dovrà principalmente verificare la corrispondenza tra il mandato conferito al Governo con una legge votata dal Parlamento e il provvedimento delegato, con ciò che comporta e significa sul piano politico.

Non ci faremo quindi attrarre in discussioni di carattere pravalentemente giuridico nè ci attarderemo nel particolare di ogni rilievo, pur meritevole di considerazione, tra quelli molteplici sollevati dall'organo di controllo. Vorremmo concentrare invece il nostro discorso sul vizio fondamentale che ha presieduto l'insieme di un provvedimento che ha costituito uno dei fatti più gravi che hanno isolato di più questo Governo davanti alla coscienza del paese. Il vizio che denunciamo è politico e si configura chiaramente come un abuso di potere da parte del Governo nei confronti del Parlamento per l'abnorme e distorto uso della delega legislativa, che ha sconvolto i princìpi stessi della legge delegante. Il ministro Gava ha voluto negare davanti alla 1ª Commissione del Senato che si trattasse di un conflitto con il Parlamento, sostenendo che semmai si trattava di conflitto con una parte del Parlamento. La questione rimane non risolvibile sul piano delle deformazioni polemiche e delle battute. È tuttavia evidente per tutti che quando la censura di un organo come la Corte dei conti investe — come nel caso — la stessa

legittimità costituzionale di un atto che si considera emanato contro i criteri di delega ed in carenza del potere stesso di legiferare, requisito arbitrariamente dall'Esecutivo, il conflitto è tra il Governo ed il Parlamento come tale, come espressione del potere legislativo. E a proposito di quale parte del Parlamento abbia nettamente dissentito dall'operato del Governo e da questo suo atto così impopolare, così criticato dalla stessa stampa d'opinione, esclusa quella di destra, bastano i verbali richiamati dall'onorevole senatore De Matteis, quelli del 16 novembre e del 17 gennaio della Commissione affari costituzionali della Camera per scoprire la verità.

Non ho bisogno di rileggere i passi degli interventi ma debbo sottolineare l'ampiezza dei dissensi e delle riserve che sono state espresse dalle stesse file della maggioranza e che hanno segnato forse una delle meno clamorose ma più brucianti sconfitte politiche di questo Governo.

Nelle Commissioni parlamentari che hanno compiuto il primo esame di questo atto si è verificato quanto segue: alla Camera il Governo non ha avuto il consenso ma soltanto la copertura formale, per ragioni disciplinari, del partito di maggioranza ed al Senato ha raggiunto il voto con il concorso determinante della destra fascista.

Appare quindi una disinvoltura grave quella del Governo quando tenta di presentare la vicenda come un fatto di normale amministrazione e la stessa registrazione con riserva come una necessaria formalità. Il Governo allora dovrebbe chiarire come e perchè si sono impiegati circa 6 mesi per arrivare a chiedere la registrazione con riserva, che è un fatto senza precedenti nella storia amministrativa e politica dell'Italia, e come si sono caratterizzati quei 6 lunghi mesi, con quale comportamento del Governo; mentre in quel periodo i gruppi di potere della DIRSTAT tentavano di svalutare il tutto sul piano meschino della concorrenza retributiva tra magistrati e dirigenti.

Dopo lo scacco subìto dal governo Andreotti su tale questione si è aggravato infatti un vuoto di legalità e si è alimentato un clima di incertezza costituzionale e di marasma, di disordine nel rapporto tra i massimi organismi dello Stato. Si sono avvicendati in quel periodo comunicati, interviste, note ufficiose con cui gli uomini di governo si sono schierati con i dirigenti della DIRSTAT, attraverso i quali si era voluto, in buona sostanza, appaltare alla burocrazia il compito di riformare se stessa. Questo in una polemica aperta o insidiosa contro il sindacato di legittimità formulato dalla Corte dei conti. Si è ricorsi poi al parere dell'Avvocatura dello Stato, che lo ha reso in modo conforme ai desideri del Governo, ma che, nel suo testo, oltre a citare il noto brocardo sul valore negativo del silenzio della legge, ha dovuto cautamente riferire sui motivi di opportunità che avrebbero potuto consigliare un obbligo esplicito sulla contestualità dei provvedimenti di cui agli articoli 1 e 3 con quelli di cui agli articoli 16 e 16-*bis* della legge delegante; il parere conclusivo è che vi erano consistenti prospettive di resistenza ad un eventuale controllo di legittimità.

Da parte governativa, cioè, ci si è comportati come in una vertenza tra privati, pensando a convocare finalmente il Consiglio superiore della pubblica amministrazione dopo circa venti anni dalla sua costituzione per ottenere una sorta di giudizio d'appello, ma mai pensando naturalmente di sottoporre le questioni al Parlamento. Le posizioni più maldestre e simili manovre come si spiegano? Si spiegano con la volontà di far apparire un conflitto Corte dei conti-Governo, laddove la Corte avrebbe semmai operato ai confini del lecito, per mascherare la realtà di un conflitto politico e di portata costituzionale che si era in realtà aperto con il Parlamento per un atto legislativo viziato dalla sua origine perchè non solo non corrispondeva ai criteri direttivi della legge delegante, ma snaturava la volontà stessa del legislatore.

G A V A, *Ministro senza portafoglio*. Senatore Maffioletti, il Consiglio superiore della pubblica amministrazione non è stato interpellato.

M A F F I O L E T T I . Lo so, ma quello che è circolato sulla stampa e l'idea che mosse quella convocazione dopo venti anni che doveva essere ancora insediato fu quella, e note ufficiose e commenti ...

G A V A , *Ministro senza portafoglio*. Fu insediato per altre ragioni...

M A F F I O L E T T I . Infatti ho riferito testualmente il pensiero che si era avuto su questo possibile grado d'appello e ho detto testualmente « pensando a convocare finalmente il Consiglio superiore della pubblica amministrazione ».

Ma queste posizioni e queste manovre si spiegano, dicevo, con questa volontà di mascherare un conflitto con il Parlamento per un atto viziato dalla sua origine ed anzitutto con un contraccolpo, misto di stupore e di rabbia, perchè cadeva la maschera del centro-destra, quella della falsa austerità, l'austerità a senso unico, da adoperarsi verso la classe operaia e verso la massa dei pensionati; l'affronto ricevuto proveniva da un organo così protetto dall'Esecutivo, di cui per diverse strade si è sempre voluto accentuare la subordinazione. La Corte dei conti ha esercitato, in base alla legislazione vigente, un atto dovuto ed un legittimo sindacato; ciò hanno giustamente confermato autorevoli pareri che hanno liquidato anche una sorta di agitazione critica nei confronti di un preteso travalicamento di potere, quando ci si trovava pur sempre di fronte un atto che, al di là del suo carattere legislativo, proveniva dal potere esecutivo.

Abbiamo quindi respinto, noi, in Commissione, ogni censura che mirasse in ogni modo ad attaccare il comportamento indipendente della Corte dei conti, come si è affermato in questa occasione. Ma si tratta ora di garantire questa indipendenza e di riformare il sistema dei controlli. È un problema che poniamo in questa occasione, perchè proprio in questa occasione si è mostrato in tutto il suo limite lo stesso istituto della registrazione con riserva. Abbiamo anche respinto però il tentativo avanzato dai senatori della Democrazia cristiana di proporre un emendamento al disegno di legge n. 114 con il quale si vorrebbe rinnovare ed allargare la delega al Governo ed ottenere quindi una nuova delega per riordinare, in modo imprecisato ed equivoco, le funzioni della Corte dei conti e il sistema dei controlli.

L'emendamento proposto in Commissione e appoggiato dal Governo è stato alla fine ritirato, ma non solo perchè avevamo sottolineato l'enormità ed anche il sapore punitivo che tale pretesa assumeva, in concomitanza con le critiche che la stessa rappresentanza della Democrazia cristiana aveva mosso all'operato della Corte dei conti, ma per l'evidente improponibilità di una delega su tale materia, senza tener conto delle discussione e delle proposte che sono andate avanti e senza precisare su quale linea ci si vuole muovere.

Per noi il Parlamento deve essere impegnato a riformare gli istituti del controllo per liberare l'organo di controllo da compiti superati, superando lo stesso controllo preventivo e cartolare e organizzando un rapporto con il Parlamento che si basi sul controllo tempestivo e successivo che investa il merito degli atti di governo e garantisca l'indipendenza di un organo di controllo che, se pure definito ausiliario del Governo, non per questo, trattandosi di organo diverso e distinto che deve esprimere un giudizio esterno, non deve essere ordinato in modo da garantire la sua funzione e la sua autonomia.

La questione solleva quindi diversi ordini di problemi e ciò ne testimonia la natura politica complessiva e quanto sia giustificato quello che sosteniamo, che poi è la questione principale, cioè che siamo in presenza di una condotta di governo che non assicura, ma pregiudica con ogni suo atto il funzionamento stesso delle istituzioni democratiche. Tutto questo richiama precise responsabilità politiche di tutte le forze democratiche, soprattutto quando, con provvedimenti come questo che è giunto alla registrazione con riserva, si condiziona e si incide negativamente sulle stesse prospettive di rinnovamento della pubblica amministrazione.

La nostra ferma convinzione è che con tale decreto si sia tradito e travisato lo spirito e la logica delle norme deleganti contenute nella legge 775.

La nostra parte politica non ha atteso il giudizio della Corte dei conti per esprimere tale netto dissenso sull'operato del Governo, un dissenso del resto ampiamente rappresentato dall'intero schieramento confederale, come risulta dalle posizioni espresse dai rappresentanti della CGIL, della CISL e della UIL che, assieme ai nostri rappresentanti nella Commissione parlamentare prevista per il parere sulle norme delegate, presieduta dall'onorevole Mancini, rifiutarono perfino di partecipare ai lavori della Commissione per non avallare, con la loro stessa presenza, l'illegalità di un provvedimento che non rispondeva alla delega legislativa.

Il Governo ha tentato di gabellare il voto espresso da quella Commissione, così mutilata, in data 13 aprile 1972, come un parere positivo del Parlamento. È stato richiamato più volte questo voto, dallo stesso Presidente del Consiglio ...

G A V A , *Ministro senza portafoglio*. Della Commissione e non del Parlamento.

M A F F I O L E T T I . Della Commissione espressione del Parlamento, mentre quella Commissione non era più espressione del Parlamento perchè il parere fu dato da quei pochi sostenitori del Governo stesso e dai rappresentanti dell'alta dirigenza presenti in Commissione. Era valido politicamente quel parere per confortare il Governo, quando la Commissione prevista dall'articolo 51 della legge 249 del 1968 non era più parlamentare, ma era ormai composta solo dai sostenitori e dagli interessati al varo del decreto in esame, oltre ai rappresentanti della Democrazia cristiana?

Quindi è da ritenere per noi che solo un Governo come questo, già impegnato, da un lato, nel recupero centralizzatore nei confronti delle regioni e, dall'altro, a coltivare l'alleanza diretta con l'alta burocrazia, garantendone l'autoconservazione assieme al peso nell'apparato centrale, poteva giungere a tale forzatura, a tale atto veramente inopportuno, come direbbe l'Avvocatura dello Stato.

È un provvedimento questo non solo guidato da una logica di recupero conservatore e antiregionalista nella sua sostanza, ma gravemente lesivo delle possibilità stesse di organizzare una riforma dell'amministrazione centrale dello Stato che, finalmente, con l'introduzione delle regioni, si rendeva praticabile perchè necessaria rendendo possibile lo storico obiettivo di decentrare e snellire le strutture elefantiache e le procedure, di superare secolari disfunzioni della burocrazia statale.

Non comprendiamo appieno discorsi rigorosi sulla spesa pubblica che non centrino in effetti il vero nodo della questione, che non è dato dalle nuove e più che raddoppiate misure stipendiali assicurate agli alti dirigenti dello Stato, ma dal fatto che un trattamento come questo, che inciderà in misura complessiva dai 1.500 ai 2.000 miliardi sul bilancio dello Stato, non corrisponda ad un servizio sociale, cioè ad un effetto positivo in termini di riforma dell'amministrazione, di riorganizzazione funzionale che si doveva fare e la cui mancata attuazione presenta — questa sì — un costo incalcolabile per l'intera collettività nazionale. Questo è il punto di vista dal quale noi partiamo per giudicare questo provvedimento.

L'enucleazione delle funzioni dirigenti assieme a una riduzione degli organici era un obiettivo che doveva essere raggiunto con l'individuazione reale, verificata sulla struttura amministrativa, di concrete e precise funzioni. Chi è dirigente, non per investitura a vita ma per la funzione di responsabilità e per l'attività che svolge, deve essere trattato come tale ed in rapporto a tale ruolo. Ma questo decreto ha voluto garantire il trattamento e conservare e proteggere una pletora di dirigenti, anche quando tali non sono; ha introdotto la qualifica di consigliere ministeriale, di vice consigliere, di aggiunto, ha introdotto le norme sul soprannumero, quelle sui ruoli ad esaurimento, ha lasciato gli ispettori generali senza riordinarne effettivamente la funzione; e a tutti ha esteso il trattamento economico di-

rigenziale, costituendo in realtà non le funzioni, ma il rango dei dirigenti.

Con tale sistema, al di là delle tabelle degli organici cui si riferisce sempre il Governo, a quanti è stato assicurato e corrisposto il trattamento economico dirigenziale e quanti dirigenti sono rimasti in effetti nei Ministeri? È questa una domanda che attende una precisa risposta. E attendiamo anche dati precisi, dati che per parte nostra, sommariamente ricostruiti sugli organici in atto nei Ministeri, applicato il decreto sulla dirigenza, forniscono un quadro allarmante. Per tutti i Ministeri, compresi quelli interessati al decentramento per le materie di competenza regionale in base alla Costituzione e ai decreti delegati, gli organici della carriera direttiva, prima del decreto della dirigenza, al 1° aprile 1972 risultavano complessivamente per un totale di 9.330 unità. Dopo il decreto n. 748, considerando i dirigenti direttivi, ruolo ad esaurimento, posti in soprannumero, esclusi i dirigenti generali, abbiamo un totale di 18.599 unità.

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Sono errori gravi...

M A F F I O L E T T I . Possono essere errori gravi...

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Lo sono.

M A F F I O L E T T I . ... ma vorremmo che fossero corretti e che i dati fossero precisati. Vorremmo dati precisi sugli effetti di un provvedimento di questo genere sull'apparato amministrativo per quanto attiene al personale direttivo nel suo insieme e sul rapporto che c'è tra dirigenti e personale, che spesso è enorme.

Ma gli effetti sono ancora più disastrosi — e su questo vogliamo porre l'accento — in termini di mancata riforma dei Ministeri; la realtà è che è stata già attuata, in pratica, una riforma alla rovescia. Tutto ciò del resto viene tranquillamente ammesso quando si dice che si è tenuto conto degli schemi di decreto, non ancora emanati essendo nel frattempo scaduta la delega, che sono schemi in realtà già applicati, con le direzioni generali pressochè invariate. Inoltre, in base al decreto n. 748, il Governo ha a suo tempo emanato istruzioni per definire il numero e le attribuzioni degli uffici ministeriali, per cui l'organizzazione dei Ministeri è già modellata sul numero dei dirigenti e a determinare le funzioni dei nuovi uffici si provvederà con decreto del Ministro. Da questo testo delle istruzioni ministeriali, impartite dal Governo, ho tratto queste indicazioni che mostrano quale precostituzione della struttura ministeriale sia già avvenuta con l'applicazione di questo decreto.

A tal punto, oltre ai chiarimenti che ho chiesto, dobbiamo chiedere qualcosa di più ampio, che era tra l'altro un obbligo preciso del Governo. L'onorevole ministro Gava sa già di cosa si tratta: dell'obbligo di presentare una relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Perchè non è stato fatto? Tra l'altro oggi occorre conoscere quale sia stata l'effettiva strutturazione degli uffici, quali effetti abbia avuto questo decreto sulle dotazioni effettive delle singole amministrazioni, tanto più che le norme sull'esodo, secondo le denunce del senatore De Matteis e l'allarme che egli ha manifestato e che noi condividiamo, hanno reso un vero affare l'abbandono dell'ufficio per molti funzionari davanti ai quali sono stati gettati ponti d'oro per le dimissioni. Quando un dirigente di grado V, con 37 anni di servizio, a fronte di uno stipendio di 320.000 lire al mese, potrà godere di una pensione di 700.000 lire e di una liquidazione di 30.000.000, ciò basta non solo per destare allarme, non solo per sollevare sacrosante indignazioni, ma anche per dedurre i possibili effetti negativi di un esodo indiscriminato, che si profila già preoccupante, in delicati settori della pubblica amministrazione.

L'esodo doveva essere operante, dirà la rappresentanza del Governo; ma era necessario arrivare a questi livelli?, rispondiamo noi. Certo che questa situazione oggi richiede che il Parlamento non rinnovi una delega ad occhi bendati e noi consideriamo ancor più assurdo, in questa carenza di dati

e di informazioni aggiornate, il rinnovo della delega ad un potere esecutivo che ha travisato e distorto quella che già aveva e che ora pretende addirittura l'ampliamento degli oggetti, in un modo del tutto improponibile ed inaccettabile nell'interesse stesso della cosa pubblica.

Questo uso della delega quindi ha, secondo noi, sottolineato un fatto politico di non secondaria importanza e la questione deve essere affrontata dal Senato. Per fornire elementi di convinzione basta richiamare la *ratio legis* della legge delegante nei suoi punti essenziali. In base alla legge n. 775 occorreva anzitutto partire dal fatto decisivo costituito dall'introduzione delle regioni nel nostro ordinamento, dalle funzioni che residuavano ai Ministeri (quelli investiti dal decentramento principalmente ed in generale) e quindi definire quali funzioni nuove o rinnovate potessero svolgere i Ministeri Invece il metodo è stato rovesciato per garantire anzitutto quante direzioni generali dovevano essere conservate, cambiandone spesso la denominazione, precostituendo i dirigenti agli uffici e facendo discendere da tale piramide tutta una struttura ministeriale che è rimasta, con tale operazione, sostanzialmente invariata.

Del resto gli schemi di decreto che riguardano il riordino dei Ministeri, già elaborati, sono conosciuti e leggendo quegli schemi si può verificare come l'affermazione che noi facciamo sia fondata. Inoltre il Governo, posto davanti a tali argomentazioni, che costituiscono un rilievo fondamentale della stessa Corte dei conti, che ha considerato l'esercizio della delega di cui agli articoli 1 e 3 come presupposto logico e giuridico indispensabile per l'attuazione della delega di cui agli articoli 16 e 16-*bis*, ha ripiegato sulla tesi dell'opportunità politica, evocando addirittura le responsabilità principali del centro-sinistra. Tutto questo fa emergere una debolezza di argomentazione; tanto più che l'intero schieramento politico e sindacale che portò all'approvazione della legge n. 775 è schierato oggi contro questo decreto sulla dirigenza, emanato da questo Governo, e nelle stesse file della maggioranza, dai repubblicani ad autorevoli parlamentari della Democrazia cristiana, si sono levate riserve ed opposizioni sulla condotta del Governo.

Sono quindi tre punti (trasferimento delle funzioni alle regioni, ristrutturazione dei Ministeri e assetto della dirigenza) collegati e conseguenti, legati fra loro da una *consecutio* sul piano metodologico e temporale. La rottura di questo rapporto fra tali elementi è un fatto politico di enorme gravità prima di essere un fatto giuridico.

L'onorevole ministro Gava ha sostenuto che l'emanazione del decreto relativo ai dirigenti, in base all'articolo 16, corrispondeva ad una delega autonoma, cioè svincolata dai provvedimenti concernenti la struttura dei Ministeri. Con ciò la questione giuridica e quella politica si saldano, ma ponendo il problema di una logica giuridica che pretende di contraddire alla *ratio legis* e alla logica politica che presiede tutto l'impianto della legge n. 775.

Il richiamo giustificativo da parte del Governo, poi, alla registrazione di altri decreti previsti dagli articoli 16 e 16-*bis* della stessa legge e al fatto che, a differenza che per l'articolo 5 riguardante regioni e Ministeri, le norme della 775 non imponevano espressamente l'obbligo della precedenza o della contemporaneità nell'emanazione dei decreti delegati sulla dirigenza rispetto alla riorganizzazione dei Ministeri, è del tutto formalistico, tutt'altro che convincente; soprattutto perchè solo in questo caso, dell'assetto della dirigenza statale, era prevista la necessità della definizione di nuovi compiti dirigenziali, di autonome responsabilità e quindi di poteri connessi strettamente alla definizione della struttura e dei compiti dei Ministeri.

Il Governo ha confessato la propria contraddizione quando ripetutamente ha affermato nelle Commissione, sia della Camera che del Senato, di aver cercato di dare contemporaneità ai provvedimenti che ho menzionato, relativi sia ai Ministeri che ai dirigenti, adducendo che solo la fine delle legislatura non consentì di formalizzare tale contemporaneità e che comunque l'assetto della dirigenza venne stabilito tenendo conto dei decreti già pronti e non approvati. Ma que-

sto, signori del Governo, sottolinea un comportamento ancora più negativo.

Si doveva fare in modo di giungere in tempo perchè v'era già un materiale elaborato; si è voluto esercitare il potere relativo ai dirigenti l'ultimo giorno, quando scadeva la legge-delega. Aggiungiamo — e lo approfondiremo nel corso del dibattito — che tali decreti, poi, sono tutt'altro che oro colato: sono stati proprio i provvedimenti più unanimemente avversati dalle regioni (ed anche questo lo preciseremo nel corso del dibattito).

La sostanza inconfutabile della questione è, insomma, che il procedimento voluto dalla legge è stato rovesciato. La contemporaneità era nell'oggetto stesso della delega, che imponeva di individuare le funzioni non in astratto, come se fossero dei gradi gerarchici, ma in rapporto ai compiti dei Ministeri, attuato il trasferimento dei poteri alle regioni; mentre sono stati definiti prima i compiti dirigenziali, e con ciò si è precostituita la riforma dell'amministrazione e provocato la rottura del disegno unitario che la legge delegante prevedeva per attuare queste operazioni.

La verità è che si vogliono considerare le regioni come enti erogatori, non come un diverso modo di organizzare lo Stato e la sua stessa struttura amministrativa. Ciò corrisponde a quanto il Governo fa con la sua politica ogni giorno nei confronti delle regioni. Il Governo si è affrettato esclusivamente a precostituire l'ordinamento centrale dello Stato, preoccupato innanzi tutto del recupero del potere centrale, di garantire le prerogative dell'alta dirigenza per ricostituire l'apparato burocratico ed il suo peso, come se le regioni fossero un fatto aggiuntivo, che non dovessero incidere sulla continuità dell'organizzazione centrale dello Stato.

Senza una linea che punti sul decentramento democratico e sulle regioni non è pensabile l'esistenza di una reale volontà politica per attuare il rinnovamento della pubblica amministrazione. Con la nota disinvoltura che conosciamo, il presidente del Consiglio onorevole Andreotti ha scritto nella prefazione di un libro sulla burocrazia e sulle nuove tecnologie nell'amministrazione che occorreva una enorme potatura di sovrastrutture burocratiche, di enti superflui e che occorreva veramente snellire l'apparato centrale. L'onorevole Andreotti scriveva testualmente della sua viva preoccupazione « per le controspinte degli interessi personali e di una pigrizia ritardatrice dalla quale potrebbe uscire un massacrante pasticcio inquinatore ». Come al solito, si è parlato di inquinamento, ma non di inquinatori; soprattutto però non si è parlato in termini di un disegno organico e non si è per niente individuata la chiave di volta necessaria per affrontare il problema dello snellimento.

Nello stesso discorso che il Presidente del Consiglio ha fatto al Consiglio superiore della pubblica amministrazione c'è un richiamo a singole misure, a singoli problemi. Questo disegno manca del tutto; in realtà si vuole accantonare il disegno di riforma organica della pubblica amministrazione. Questa vicenda ha richiamato un caso tipico di conflittualità permanente, pericolosa per la vita democratica e per le istituzioni, la conflittualità corporativa operata da gruppi privilegiati e di potere. A questa conflittualità, diretta a contrastare il disegno regionalista della Costituzione, fa seguito la giungla retributiva, anche secondo Ermanno Gorrieri, che sembra aver scritto questa definizione proprio prevedendo un caso come questo del decreto sull'alta dirigenza statale.

La verità è che questo Governo ha capeggiato la politica corporativa dei gruppi più privilegiati, dei settori economici, delle categorie. Questo decreto è la prova lampante di una linea — e non è un errore — ma è parte della strategia delle mance, dei privilegi, che abbiamo già chiaramente denunciata come una linea che tenta di opporsi ad una visione organica e globale della stessa questione del pubblico impiego, che deve essere vista nel legame necessario con la politica delle riforme. Così almeno è per noi, ma così è nell'interesse del paese.

Con tale impostazione del resto le stesse grandi confederazioni combattono sul piano sindacale per sottrarre la politica del personale, nel settore pubblico, al settorialismo, ad ogni visione che ripropone sempre in

modi diversi la scissione di fondo tra la struttura amministrativa e i compiti sociali dello Stato, tra rinnovamento ed efficienza degli strumenti pubblici; con ciò si vuole allontanare la prospettiva di riforme capaci di collegare i problemi del pubblico impiego e del settore ai bisogni reali dei cittadini, alle esigenze di una società moderna.

Con questo provvedimento, signori del Governo, avete inaugurato una fase di controspinte corporative, dopo aver favorito la giungla retributiva che per decenni ha consentito che indennità, prebende, fuoribusta, raggiungessero le vette che le nuove tabelle retributive dei dirigenti dello Stato oggi rivelano a tutti in proporzioni doppie o triple rispetto agli stipendi legali. Chi ha tollerato tutto questo? Chi ha praticato questa politica? È una risposta per noi chiara che pone in luce le responsabilità politiche di chi ha deciso simili affidamenti e simili incarichi, spesso non esercitati ma ben retribuiti. La condotta dei settori privilegiati del settore del pubblico impiego, che riescono a farsi assegnare delle vere e proprie taglie sul reddito nazionale, senza alcuna verifica della funzione sociale che giustifichi tutto questo, richiama quello che Antonio Gramsci scriveva a proposito dell'omertà che si forma con tali sistemi e che sorge dalle cosiddette « necessità politiche del gruppo dominante ». Così l'inflazione patologica di certi settori dell'amministrazione è il prodotto di una visione non solo clientelare, ma congeniale ad una politica conservatrice che, spesso, ha visto il pubblico impiego, specie nel Mezzogiorno, come uno sfogo occupazionale al sottosviluppo, ha consentito storicamente una sottovalutazione economica e politica del lavoro del pubblico impiego e della struttura pubblica, per favorire così, oggettivamente, le tendenze spontanee dello sviluppo capitalistico. Tutto ciò mentre si consentiva, con i metodi più svariati, nell'epoca moderna, mentre l'Italia si trasformava da paese agrario a paese industriale, che si praticasse una sorta di feudalesimo burocratico. All'inefficienza e alla lentezza corrispondeva cioè, per alcuni servizi, un sistema di pedaggi, di gabelle e di corrispettivi a carico dei cittadini che dovevano fruire di quei servizi, generando, sulla base della compressione retributiva più generale, posizioni particolari e di rendita e un meccanismo di privatizzazione delle strutture pubbliche.

Contro questa politica, per avviare un processo che colleghi il rinnovamento della pubblica amministrazione alla questione delle riforme sociali, che stabilisca un rapporto funzionale tra struttura e funzione sociale, tra Stato e cittadino, per ristabilire, con la chiarezza retributiva, l'abolizione di tutte le indennità accessorie e degli emolumenti fuoribusta, che ostacolano una politica delle strutture pubbliche finalizzata agli obiettivi delle riforme, ha lottato in modo coerente il movimento operaio e, nel pubblico impiego, l'intero movimento sindacale rappresentato dalle confederazioni.

Presidenza del Vice Presidente VENANZI

(*Segue* M A F F I O L E T T I). Non solo dalla vostra politica sono venuti ostacoli e resistenza a tale strategia democratica, ma contrapposti sono stati spesso gli atti compiuti, soprattutto in questi ultimi tempi, a cominciare da questo decreto. In occasione del decreto n. 748, non si è trattato di un incidente: non a caso il Governo ha privilegiato un rapporto esclusivo non certo con le confederazioni, ma con la DIRSTAT, mentre in tutte le vertenze è stata incoraggiata la spinta più settoriale.

Per noi non può esistere una questione isolata dell'alta burocrazia; esiste il problema del primato della politica e del rapporto tra politica e amministrazione; non consideriamo i problemi del ruolo dei dirigenti dello Stato in base a suggestioni mora-

listiche nè in base al falso dilemma tra burocrazia neutrale o burocrazia dinamica o tecnocratica; respingiamo la subordinazione acritica del funzionario che poi corrisponde ad una politica di vassallaggio, che comporta la protezione economica di gruppo; siamo per la responsabilità, ma nell'osservanza responsabile delle leggi che coinvolga i funzionari in una politica nuova. Occorre collegare organicamente iniziative funzionali e controllo politico, escludendo l'ingerenza illecita del potere politico nell'amministrazione e modi scorretti di concepire la funzione del potere politico nei confronti dell'amministrazione. Cito, senza parlarne a fondo, l'episodio delle nomine fatte dal Governo per quanto riguarda il Consiglio di Stato. Basta questo per richiamare che tipo di rapporto intendiamo tra politica e amministrazione, non certo quello dell'ingerenza o della pratica del sottogoverno.

Con una visione gerarchizzata e autoritaria dello Stato, questo tipo di politica clientelare, di privatizzazione, di incoraggiamento al corporativismo va avanti. Con un impegno prioritario a costruire secondo la Costituzione tutte le condizioni di un controllo democratico ampio e basato sulla partecipazione e sul decentramento politico, questi pericoli si possono superare, si possono vincere. Abbiamo coscienza delle implicazioni che ciò comporta per un diverso funzionamento anche del Parlamento, per l'assetto dei controlli, per uno Stato basato sul potere delle regioni, in cui all'amministrazione centrale è dato un ruolo di promozione e di coordinamento per grandi progetti sociali, che si colleghino ad una politica di programmazione economica, democratica per i fini, per i contenuti e per il rapporto tra istituzioni democratiche nazionali e regionali e politica di piano.

In questo quadro possono essere considerati i problemi della dirigenza e della pubblica amministrazione. D'altro canto in buona misura, almeno per quanto attiene all'impianto fondamentale della legge delega ormai scaduta e ormai largamente superata, crediamo che le questioni oggi richiedano un dibattito nuovo. La stessa linea sindacale che dopo l'esperienza del riassetto ha mirato ad una perequazione e ad un quadro di riferimento nel quale si collocassero i grandi blocchi del pubblico impiego, articolati secondo la funzione specifica perchè rapportati ai servizi da rendere alla collettività, ha posto il problema di una dimensione nuova della funzionalità della pubblica amministrazione, collegata al decentramento e agli interessi delle masse popolari. E tutta questa battaglia dei sindacati si colloca in una strategia che reclama una politica delle riforme. Su tale strada il Governo di centro-destra si pone come un ostacolo, i suoi atti vanno nella direzione opposta e quindi devono essere contrastati, come lo sono, nel paese e in Parlamento, con atti unitari e convergenti di forze democratiche regionaliste. Così davanti a questo decreto e così per la proposta di conferimento di un'ampia delega legislativa al Governo.

Nuovi elementi oggi rafforzano questa nostra posizione. Tra le difficoltà ed in parte tra gli alibi che hanno segnato il mancato decollo della programmazione economica vi è il problema della pubblica amministrazione. Non diciamo niente di nuovo, per noi questo problema non può essere scisso dai temi e dagli obiettivi più generali di una riforma democratica dello Stato. L'efficienza di per sè non è configurabile se non rapportandola ai fini sociali della legislazione e agli obiettivi delle riforme di struttura, al decentramento politico; deve e può coincidere, secondo noi, il massimo di democrazia e di partecipazione con il massimo di efficienza.

Ma una politica di piano così concepita reclama una discussione, un esame attualizzato sui problemi della pubblica amministrazione. In tale visione lo stesso rapporto Ruffolo, denunciando il dato complessivamente negativo rappresentato dalla pubblica amministrazione, con una denuncia che non risparmia certo i governi e le forze politiche che li hanno sostenuti, a cominciare dalla Democrazia cristiana, pone il problema della modificazione istituzionale necessaria per il governo dell'economia, proponendo nuovi ministeri e la trasformazione degli attuali dicasteri, la riforma della ragioneria generale dello Stato, dei criteri che

presiedono alla spesa pubblica in rapporto al programma. È aperto il problema del rapporto tra struttura amministrativa tradizionale e aziende di Stato, tra amministrazione dello Stato e la congerie degli enti pubblici, la maggior parte da liquidare ed i cui poteri in gran parte vanno trasferiti alle regioni; è aperto il dibattito sui temi dell'ambiente, della difesa del suolo, della politica dei beni culturali.

E allora domandiamo a questo Parlamento e a tutte le forze democratiche regionaliste: è possibile, è proponibile dar corso ad una delega con un impianto vecchio come l'attuale, in gran parte pregiudicata dal decreto sulla dirigenza? Attendiamo delle risposte serie su questo argomento ...

G A V A , *Ministro senza portafoglio*. Desidera allargare la delega a tutti questi problemi?

M A F F I O L E T T I . No, noi vogliamo negare la delega e lei lo sa benissimo, onorevole Gava. Tanto più che sui singoli problemi l'argomento del ministro Gava è quello della lungaggine dei lavori parlamentari. Ma in questo caso abbiamo i testi già elaborati.

G A V A , *Ministro senza portafoglio*. Sì.

M A F F I O L E T T I . Lo avete detto voi, ma in ogni ambiente del settore pubblico circolano progetti ciclostilati, lavori già pronti e articolati, sulle ferrovie, così come c'è del materiale sui monopoli; dappertutto abbiamo già dei progetti ufficiosi che vengono fuori con una velocità incredibile. Non è il Parlamento capace di padroneggiare questa materia? Non possiamo acquisire questo materiale; per i ministeri vi sono i decreti già sottoposti al parere delle regioni, per le aziende dello Stato tutti i progetti che già sono in corso, per i ministeri le novità costituite dalle nuove proposte che sono venute avanti; possiamo sottoporre tutto questo materiale ad un procedimento legislativo serrato, purchè ci sia la volontà politica, come si fece per le regioni. Quando si vuole arrivare ad un obiettivo ed esiste la convergenza ampia delle forze che vogliono arrivare a certi obiettivi, si può fare e si deve fare; tanto più che il Parlamento, a nostro giudizio, non ha alternative di fronte all'abuso della delega già fatto dal Governo ed ai problemi nuovi che sono insorti.

Esistono quindi questi elaborati e progetti definiti. Il Parlamento, a nostro giudizio, è nelle condizioni, purchè vi sia la volontà politica di affrontare il tema dei Ministeri nei tempi che il Governo richiede per la delega, con ciò eliminando i pericoli, già manifesti, che sono rappresentati da progetti che non tengono conto nè della programmazione, nè delle riforme, nè del parere delle regioni. Su questo punto attendiamo di conoscere il giudizio delle forze politiche, che sono state impegnate nel varo delle regioni e che hanno sostenuto i punti fondamentali della vecchia legge-delega, per sapere se di fronte a questa situazione è possibile, con norme deleganti come quelle che sono formulate attualmente, emanare un criterio direttivo che garantisca di giungere questa volta a provvedimenti coerenti, con una norma, per esempio, che preveda la scomposizione ed il cambiamento di nome dei Ministeri. Si vuole fare forse il Ministero dell'ambiente, della difesa del suolo, dei beni culturali? Non abbiamo elementi per dare neanche un'indicazione di massima su questa materia e si tratta quindi di una delega in bianco. È nelle condizioni il Parlamento di dare una delega in bianco, a questo Governo in particolare?

Su questi problemi crediamo che il Senato si debba pronunciare. Vi è la possibilità, invece, secondo la nostra proposta, di utilizzare gli schemi di decreto già pronti per i singoli Ministeri ed affidarli all'esame di una Commissione parlamentare, anche speciale, in sede redigente, perchè siano esaminati organicamente assieme ai nuovi elaborati in un coerente disegno di riforma della pubblica amministrazione; un esame che a questo punto non può essere più sottratto al Parlamento su di una materia così importante e decisiva per il funzionamento dell'intero settore pubblico che, come sappiamo, condiziona in Italia, per il

suo peso, gran parte della vita economica del paese ed è un elemento fondamentale per lo stesso funzionamento delle istituzioni democratiche, per la loro difesa, per l'affermazione del loro valore.

La riforma della pubblica amministrazione, pertanto, reclama certo una convergenza ed un impegno di forze diverse ma che prendano coscienza di questa necessità, partendo naturalmente dalla consapevolezza che occorre superare ogni separazione tra momento burocratico e momento democratico. Per i comunisti è inaccettabile un discorso chiuso soltanto negli ordinamenti istituzionali, nei meccanismi, nei congegni dello Stato. Se andate a vedere la storia delle 50 e più Commissioni parlamentari che si sono occupate della riforma burocratica vi renderete conto che il difetto principale è di aver visto la macchina dello Stato staccata dalla società, fuori da un contesto più ampio di riforma generale dello Stato e di affermazione di una democrazia efficace perchè legata alle masse popolari. La nostra lotta è diretta a collegare gli ordinamenti alla realtà sociale, dal momento che pensiamo che gli ordinamenti non sono neutrali ma hanno bisogno dell'apporto e del rapporto aperto con le grandi masse del popolo. Riteniamo cioè che occorre avere una volontà ed una direzione politica che superino il distacco tra propositi di riforma dello Stato ed obiettivi di trasformazione della società e che non si distacchino dalla logica storica dei processi reali che sono alla base della formazione dell'ordinamento costituzionale dello Stato.

Così consideriamo grave ostacolo per la avanzata democratica e per la costituzione dello Stato repubblicano quella rottura dell'unità antifascista del 1947, che fece distaccare ingenti forze da quella logica storica che presiedeva alla formazione della Repubblica e che aveva promosso la Costituzione della Repubblica. Oggi bisogna tendere ad una compenetrazione tra sistema amministrativo e sistema costituzionale. Questo è il tema sul quale è impegnata la formazione di una moderna scienza della amministrazione. E bisogna cancellare dagli ordinamenti del nostro paese la cosiddetta costituzione materiale, la cui esistenza è stata sempre, in questi anni, il caposaldo di una logica conservatrice e di classe che ha scavato un abisso tra lo Stato e le masse popolari.

Noi combattiamo invece per uno Stato aperto alle masse popolari e che non subisca le influenze e le ipoteche dei ceti dominanti e dei grandi monopoli; mentre la vecchia macchina amministrativa dello Stato è lo ostacolo principale da superare per fondare uno Stato democratico moderno, che sottoponga i crescenti interventi nell'economia, l'esecuzione delle politiche, le decisioni amministrative, ad un meccanismo unico di governo democratico e di controllo umano, per raggiungere il quale è necessario, riteniamo, rifondare l'amministrazione dello Stato sulle basi stesse della Costituzione repubblicana. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Treu. Ne ha facoltà.

T R E U . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nel prendere la parola in questo importante ed elevato dibattito, mi si consenta di fare riferimento all'intervento del senatore De Matteis che ha detto di iniziarlo con rammarico; io invece vorrei dire che intendo farlo con una prudente fiducia, dovuta forse ad una diversa collocazione mentale e professionale in quanto, sempre riferendomi a quanto ha detto il senatore De Matteis, il quale ha affermato che le sue conoscenze giuridiche sono modeste, le mie sono addirittura nulle. Quindi, se mi permetterò di dare uno sguardo panoramico al disegno di legge 114, ciò non sarà motivato da ragioni di ordine tecnico-giuridico, ma da osservazioni di senso comune e molto elementare.

Il disegno di legge 114, avente per oggetto la proroga dei termini stabiliti dagli articoli 1, 3, 6 e 28 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, reca modifiche e integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249, sul riordinamento della pubblica amministrazione.

Questo disegno di legge di proroga fu presentato dal Governo il giorno quasi succes-

sivo alla scadenza, cioè dopo il 30 giugno 1972, ma si riferisce alle due leggi precedenti: la legge n. 249 e la legge n. 775, entrambe varate dai due rami del Parlamento e pertanto, a mio modesto avviso, giudizi postumi e critiche di sostanza alle suddette leggi mi sembrano quanto meno estemporanei.

In questo disegno di legge con un articolo unico si chiede al Parlamento una proroga di sei mesi per l'emanazione dei decreti delegati e dei provvedimenti ancora da emanare aventi valore di legge ordinaria. La prima domanda, signor Ministro e onorevoli colleghi, che la 1ª Commissione si è posta è stata come si poteva considerare e se in misura sufficiente il richiesto termine contenuto nell'unico articolo della proposta di proroga. Quando, nel luglio del 1972, il Ministro per la riforma della pubblica amministrazione, il Presidente del Consiglio e il Ministro del tesoro presentarono il concertato disegno di legge, non avevano probabilmente l'esatta concezione della materia e dei tempi tecnici che avrebbe richiesto l'attuazione completa dei decreti di riforma in atto.

E ne è derivata la prima conclusione che in sede di esame nella Commissione affari costituzionali si è ritenuto, almeno da parte della maggioranza della Commissione, di individuare: la brevità della proroga del termine della delega. Si proponevano sei mesi di tempo dall'entrata in vigore, anche se limitatamente agli articoli 1, 3, 6 e 28. Ma, come ripeto, non poteva non risultare immediatamente visibile la brevità della proroga.

Inoltre — ed è il primo giudizio politico che mi permetto di fare — come si è arrivati a quel 30 giugno 1972, termine di attuazione della legge 775? Sarebbe troppo lungo e superfluo rievocare tutte le vicissitudini della legge del 1970 e tutte le altre operazioni e provvedimenti conseguenti all'emanazione del decreto delegato che hanno portato alla richiesta di proroga. Basta ricordare che in questi due anni si sono avute le elezioni regionali. Per inciso dirò che il collega Maffioletti ed altri hanno spesso invocato un non esatto e tempestivo adeguamento delle proposte di riforma con i decreti delegati alle istituzioni regionali a statuto ordinario che sono entrate in vigore proprio nel periodo di applicazione della 775. Si sono poi avute due crisi di Governo, ci sono state le elezioni per il nuovo Capo dello Stato e quelle generali per l'anticipato scioglimento delle Camere. Allora a me pare lapalissiano e giustificato un motivo di incompleta attuazione dei provvedimenti delegati e giustificata la richiesta di proroga, ripeto, una proroga che il provvedimento proposto aveva indicato in soli sei mesi. Ma nonostante i cennati eventi verificatisi nel periodo 1970-72 il Governo doveva adempiere puntualmente all'emanazione di numerosi provvedimenti concernenti l'amministrazione dello Stato, tutti passati attraverso le procedure ordinarie e tutti registrati alla Corte dei conti.

Mi permetto di indicarne alcuni: due decreti che apportano importanti modifiche alla legge di contabilità dello Stato, uno sull'ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica, due sull'ordinamento delle carriere dei segretari comunali e provinciali e delle cosiddette carriere speciali, per giungere infine all'ultimo — di cui diremo — sulla dirigenza statale.

Ma un'elenco più ampio, oltre al citato breve cenno, è indicato nella puntuale e diligente relazione del collega Agrimi. Esso merita, se non offende la certamente già avvenuta conoscenza dei colleghi, di essere ricordato quale elemento probante della manifesta volontà operativa del Governo e della conseguente giustificazione della richiesta di proroga. L'elenco contenuto nella pregevole relazione del collega Agrimi comincia con un decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, relativo al « Riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato » e continua: decreto 28 dicembre 1970, n. 1078: « Norme sul riordinamento delle categorie degli operai delle amministrazioni dello Stato »; DPR 28 dicembre 1970, n. 1079: « Nuovi stipendi, paghe e retribuzioni del personale delle Amministrazioni dello Stato, compreso quello ad ordinamento autonomo »; DPR 28 dicembre 1970, n. 1080: « Norme sulla nuova disciplina del trattamento economico del personale di cui alla legge 24

maggio 1951, n. 392 »; DPR 28 dicembre 1970, n. 1081: « Norme sulla liquidazione e riliquidazione dei trattamenti ordinari di quiescenza e degli altri assegni ordinari »; DPR 31 marzo 1971, n. 274: « Revisione del ruolo organico del personale di dattilografia del Ministero di grazia e giustizia »; DPR 31 marzo 1971, n. 275: « Revisione dei ruoli organici del personale degli istituti di prevenzione e di pena del Ministero di grazia e giustizia »; DPR 31 marzo 1971, n. 276: « Assunzioni temporanee di personale presso le Amministrazioni dello Stato »; DPR 31 marzo 1971, n. 278: « Revisione dei ruoli organici del personale della Direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile »; DPR 31 marzo 1971, n. 282: « Revisione dei ruoli organici del personale del Ministero delle partecipazioni statali e della relativa struttura »; DPR 31 marzo 1971, n. 283: « Revisione dei ruoli organici del personale del Ministero della pubblica istruzione »; DPR 31 marzo 1971, n. 286: « Semplificazione della procedura prevista dagli articoli 2 e 3 del decreto luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 540, riguardante indennità al personale dell'Amministrazione dello Stato incaricato di missione all'estero »; DPR 24 novembre 1971, n. 1199: « Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi »; DPR 31 marzo 1972, n. 239: « Semplificazioni procedurali in materia di contabilizzazione delle entrate dello Stato »; DPR 1° giugno 1972, n. 319: « Riordinamento delle ex carriere speciali »; DPR 30 giugno 1972, numero 422: « Adeguamento degli originari limiti di somma previsti nella legge e nel regolamento di contabilità generale dello Stato, nel testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti e nelle correlative disposizioni legislative e regolamentari »; DPR 30 giugno 1972, n. 423: « Semplificazione e snellimento di procedure relative ai trattamenti di attività e di quiescenza dei dipendenti dello Stato, comprese le aziende autonome »; DPR 21 aprile 1972, n. 472: « Riordinamento e potenziamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione »; DPR 18 maggio 1972, n. 473: « Ristrutturazione dei ruoli organici delle amministrazioni che hanno trasferito contingenti di proprio personale alle Regioni »; DPR 30 giugno 1972, n. 505: « Riordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica »; DPR 30 giugno 1972, n. 540: « Semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di brevetti per invenzioni industriali, modelli industriali e marchi di impresa »; DPR 30 giugno 1972, n. 627: « Semplificazione e snellimento delle procedure in materia di amministrazione e contabilità generale dello Stato »; DPR 30 giugno 1972, n. 748: « Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo »; DPR 23 giugno 1972, n. 749: « Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali ».

Ho voluto leggere, onorevoli colleghi, il lungo elenco soltanto per cercare di mettere in evidenza la mole del lavoro svolto dal Governo in un periodo non certo semplice e liscio, nei mesi tra la fine del 1970 e l'estate del 1972. Pare quindi di poter affermare con serena coscienza che la maggiore dimensione temporale della proroga che si viene proponendo da parte della maggioranza della Commissione per l'approvazione all'Assemblea e che viene indicata negli articoli 1, 3, 4, 5, 9 e 10 secondo il testo licenziato dalla 1ª Commissione è veramente comprovata da ragioni oltre che pratiche anche giuridiche e politiche.

L'articolato modificativo dell'articolo unico proposto dal Governo, che si riferisce ai provvedimenti ancora soggetti alla delega, trova quindi perfetta validità e giustificazione, anche perchè la sua elaborazione fatta dalla 1ª Commissione del Senato trasformando l'articolo unico in ben dieci articoli dimostra l'approfondito esame avvenuto in Commissione, durante le varie sedute, a partire dal 12 ottobre, valutando gli aspetti di maggiore rilievo, iniziando da quello non trascurabile riguardante la legittimità di una richiesta di proroga a termini scaduti, come qualche collega ha eccepito, sia pure di due sole giornate (30 giugno 1972, 2 luglio 1972).

Infatti numerosi emendamenti migliorativi ed esplicativi, che però non ampliano la de-

lega già in atto, riguardanti chiarimenti e punti particolari sui settori di delega, venivano proposti da più parti politiche. Con un delicato e difficile lavoro di coordinamento le cennate e discusse proposte furono elaborate da una apposita Sottocommissione, in modo organico ed ordinato fino a presentare e riunire il testo definitivo nei dieci articoli del testo oggi al nostro giudizio. Su ognuno di essi, nell'esame successivo alla presente discussione generale, potranno appuntarsi rilievi e apporti di ulteriore discussione, come è indicato nella relazione del collega Agrimi, ma mi si permetta fin d'ora di richiamare la portata di questi elementi già illustrati nella relazione, e che come ho detto sostanziano e giustificano ancora una volta le nuove scadenze e la portata della proroga.

L'articolo 1, in relazione alla revisione e al riordino dei ministeri, al trasferimento di compiti e di funzioni e dei relativi servizi da un ministero all'altro, convalida proprio quella invocata indicazione per una non rigida classificazione e collocazione di compiti e servizi che la riforma vuole avviare nelle strutture statuali centrali e periferiche.

È una struttura precostituita dal tetto globale di una burocrazia definita soltanto numericamente, mentre considera anche il riordino delle amministrazioni e aziende autonome dello Stato fino alla indicazione dei loro organi consultivi. Accennando alle aziende autonome dello Stato, cioè ad un tema che è rimasto indicato, non si può non ipotizzare che ciò potrà portare a provvedimenti non di sola delega, ma di un ordinario procedimento legislativo. Ma nel complesso dell'articolo si tratta, come già accennato, di opportune aggiunte e precisazioni che chiariscono e completano l'articolo 1 della legge n. 775, certamente il più rilevante e ben noto, che non è il caso certo di rivedere nella sua precisazione per commi. È elemento di notevole rilievo, anche perchè considera ancora una discussa e meritoria proposta sulla istituzione di uffici non assimilabili a direzioni generali con compiti di studio per la programmazione e l'organizzazione di ogni Ministero, di un istituto cioè, non di un ulteriore ministero, di un agile ufficio che può collaborare efficacemente nell'*iter*, nella prassi sperimentata lungo la difficile e complessa operazione di riordino dei vari Ministeri e che può essere elemento utilissimo per correzioni e rettifiche che risultassero giustificate nell'ambito della attuazione delegata.

L'articolo 2 prevede a nostro giudizio una importante semplificazione, nella determinazione delle sezioni e delle relative competenze per ciascun Ministero, di elementi che indica determinando nella concessione della proroga ulteriori precisi riferimenti di metoto e di competenza, mentre l'articolo 3, oltre alla proroga dei termini di delega, considera il riordinamento degli uffici periferici dello Stato, l'adeguamento delle strutture amministrative nei territori delle regioni a statuto speciale in confronto con quelle già in atto nelle regioni a statuto ordinario (ove non si sia provveduto con particolari norme). Anche in questo dettato appare il concetto di interesse regionalistico, per l'attuazione aggiornata di certi servizi che nelle regioni a statuto speciale risultino diversi e minori che non nelle nate da poco regioni a statuto ordinario. Non può sfuggire il valore politico, oltre che funzionale, espresso dalla Commissione con il proposto adeguamento di condizioni e di strutture. Dimensione regionale che tende a rendere uniforme l'organizzazione periferica salvaguardando le speciali autonomie. Per l'attuazione dei provvedimenti, si noti, è infatti prevista l'intesa con le regioni interessate. Basterebbe questo per affermare che non ci sentiamo di raccogliere la critica secondo cui nella predisposizione del testo il Governo e la Commissione si siano chiusi in una barriera di difesa centralistica, dimenticando addirittura le competenze regionali e la giusta, doverosa valutazione delle intese con gli istituti regionali.

L'articolo 6 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, riguardante la disciplina generale dell'azione amministrativa, ha trovato particolare, dettagliata indicazione nell'articolo 4 del nostro testo. Non è necessario che richiami la importanza di questo articolo che riguarda una aggiornata disciplina generale dell'amministrazione. Si tratta di una materia già elaborata ampiamente nelle precedenti legi-

slature e che porterà a una disciplina dei vari procedimenti amministrativi nei vari settori da valere in quanto compatibile anche con gli statuti regionali e con i princìpi fondamentali ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione. Non si tratta solo di una revisione funzionale anticentralistica e burocratica, ma di un adeguamento per snellire e accelerare anche gli *iter* amministrativi.

L'articolo 17 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, è stato poi esaminato per quanto riguarda la possibilità di procedere all'unificazione dei ruoli centrali e periferici oltre che della stessa amministrazione anche, se possibile ed opportuno, di più amministrazioni, prorogando il termine per l'espressione del parere da parte del Consiglio superiore della pubblica amministrazione. Ecco che l'operazione di riordino continua, onorevoli colleghi, e che in questo nostro testo aggiunto di chiarimenti alla legge di proroga chiarisce e perfeziona le potestà e le possibilità del Governo nell'attuazione della delega.

Alcune possibili sperequazioni nelle normative riguardanti il personale di ruolo ed avventizio si sono cercate di correggere introducendo gli articoli 7 e 8 che assorbono le proposte di modifica e di interpretazione autentica indicate dai disegni di legge nn. 504 e 516. È superfluo affermare che si possono, ovviamente, rilevare ulteriori necessità di precisazione sui punti che trovano collocazione negli articoli citati secondo la numerazione che risulta nella nostra conclusiva discussione. Gli articoli 9 e 10 fissano infine due importanti adempimenti con i relativi termini di tempo: riguardano nuove norme per le carriere del personale tecnico delle amministrazioni comprese quelle ad ordinamento autonomo e l'emanazione entro il 30 giugno 1975 di uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, due testi unici per lo statuto degli impiegati civili dello Stato comprendenti il nuovo stato economico degli stessi.

Questo il quadro che davanti a noi viene delineato dal testo sottoposto alla nostra approvazione. Sono certo, onorevoli colleghi, che le conclusioni della Commissione saranno vagliate e approvate dalla maggioranza anche con gli apporti intelligenti ed impegnativi delle opposizioni, che hanno dimostrato anche in sede di Commissione una larga sensibilità e con le quali ci sentiamo largamente disposti a collaborare.

Ed ora, collegato agli adempimenti che si riferiscono al disegno di legge 114, discutiamo il problema gravoso ed impegnativo della dirigenza statale.

Passiamo cioè al problema che riguarda il decreto n. 748 del 30 giugno 1972, indicato come disciplina delle funzioni dirigenziali delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e che ebbe, dopo note vicende, la registrazione con riserva da parte della Corte dei conti. Potremmo *stricto iure* considerare questo provvedimento estraneo al disegno di legge di proroga, in quanto è concluso il suo *iter* legislativo. Esso però è stato largamente dibattuto sia in Commissione che fuori e le sue risultanze sono espresse nella risoluzione approvata (*Doc.* 6, n. I), annessa al disegno di legge n. 114. Cerchiamo perciò di inquadrare in un rapido *excursus* nel passato e nel contesto delle riforme lo *status quaestionis* che ha suscitato dibattito, polemiche e discussioni appena iniziate in Aula e che continueranno certamente tra partiti, Governo, sindacati ed opinione pubblica spesso più o meno esattamente informata.

Si tratta, dicevamo, di un aspetto non settoriale ma rilevante della riforma, di un decreto delegato approvato nelle linee generali il 7 aprile dal Consiglio dei ministri ed in via definitiva il 29 giugno ma che, dobbiamo subito precisare, trae origine sostanziale dalla elaborazione predisposta fin dal 1970 dal governo Colombo di centro-sinistra. Qui possiamo, prima di analizzare la sostanza del provvedimento, riandare alle lunghe vicende di una esigenza di riordino della pubblica amministrazione in Italia. Essa risale addirittura agli anni della unificazione nazionale, se, tra le altre, troviamo una legge Cavour del 23 marzo 1853, n. 1483, intesa a mettere ordine nell'amministrazione dello Stato piemontese, governato allora secondo i princìpi dell'*ancien règime* e fondato sulla distinzione tra uffici (conduzione pubblica) ed aziende (gestione di servizi pubblici). Senza fermarci su questi lontani tempi e su questi

aspetti, ci basti dire che eravamo allora ad un ordinamento accentrato, in una dimensione territoriale politica e sociale di ben modeste dimensioni, in cui i problemi concernevano la garanzia, la stabilità e il coordinamento delle strutture elementari che allo Stato avevano riferimento.

Ma veniamo al periodo post-unitario. Si trattava ancora una volta di una tipologia amministrativa statale strettamente accentrata nella persona del Ministro su un modello ricalcato dall'ordinamento napoleonico, che ben poco margine lasciava agli esecutori ed alle entità locali. Ben presto, anche allora, nacquero le giuste istanze delle autonomie locali anche da parte del Partito popolare italiano di allora e si profilarono le esigenze di istituzioni regionalistiche. Allora il direttore generale e quelli che si chiamavano i vertici dei ministeri firmavano d'ordine del ministro, cosa che non è cambiata molto neanche oggi. Era un ordinamento, ripetiamo, accentrato e gerarchico che reagiva al precedente periodo semifeudale di polverizzazione, ma che doveva ben presto manifestare le sue insufficienze e la tendenza alle più ampie articolazioni decentrate ed autonomistiche; era un ordinamento che veniva ereditato dal regime fascista che naturalmente trovava in esso la migliore maniera di esercitare la politica autoritaria e centralizzata.

Unica, fugace parentesi nel 1919 con la legge Nitti (regi decreti 23 ottobre 1919, n. 1081 e 27 novembre 1919, n. 1233) soppressa poi dall'ordinamento fascista nel 1923. Questa legge che ispirerà sostanzialmente tutti i più recenti progetti di ordinamento democratico del personale statale si fondava su un principio sostanzialmente diverso: tutti gli impiegati venivano collocati in un unico grado per ciascuna carriera, con una percentuale minima di dirigenti ripartiti in uno o due gradi superiori. Ne derivava che la progressione « per gradi », la cosiddetta « carriera », era di fatto abolita, permanendo solo una progressione economica per periodi di tempo stabiliti (anzianità). A parte ogni giudizio sulla subordinazione gerarchica, è uno schema che si ritrova negli ordinamenti della giovane burocrazia regionale che tende ad organizzarsi, se non proprio sul grado unico, su un numero contenuto di gradi in relazione alle effettive diversità funzionali riscontrabili nella amministrazione.

Tralasciando l'ordinamento del 1923, con lo schieramento gerarchico esasperato mutuato da quello di Francesco Giuseppe, ricorderemo solo che per vari motivi, di ordine sociologico, psicologico, insiti nello stesso concetto di burocrazia, esso fu duro a morire nonostante la Costituzione repubblicana del 1947 indicasse con precisione le linee di una diversa tipologia amministrativa. Una tipologia della nuova concezione della dirigenza statale e della burocrazia statale in genere che comincia dal distinguere governo e amministrazione (articoli 92 e 97) che si riferisce all'autonomia e al decentramento (articolo 5), all'ordinamento funzionale degli uffici da istituire solo con legge (articolo 97 della Costituzione), al funzionario al servizio della nazione (articolo 95), alla responsabilità civile, penale e amministrativa dei funzionari (articoli 28, 97 e 98), all'indipendenza degli organi di controllo e di consulenza del Governo (Corte dei conti e Consiglio di Stato: articolo 100).

Tutta l'opera dei Governi succedutisi nell'ultimo ventennio a partire dal 1952, quando l'onorevole De Gasperi, intuendo l'importanza e la gravità del problema della riforma amministrativa, istituì l'ufficio per la riforma dell'amministrazione alle dipendenze di un ministro senza portafoglio, è stata rivolta appunto ad un adeguamento di tutte le norme della farraginosa legislazione di un secolo alle esigenze di uno Stato democratico moderno, avviando le premesse per l'attuazione dei princìpi costituzionali.

Si è iniziato con una prima legge di delega nel 1954 che doveva dare vita ai provvedimenti delegati del 1956 e al testo unico, tuttora vigente, 10 gennaio 1957, n. 3, sull'ordinamento del personale. Poi, con tutta una serie di provvedimenti di legge o delegati per il decentramento, furono affidate agli uffici periferici moltissime competenze, prima demandate ai ministeri romani (alcune ne ho citate nell'introduzione), per

giungere nel 1972 al trasferimento delle competenze legislative e amministrative previste dall'articolo 117 della Costituzione alle regioni a statuto ordinario di nuova istituzione.

Nel contempo, tra il 1957 e il 1970, doveva essere emessa tutta una serie di provvedimenti intesi a migliorare e adeguare al costo della vita che veniva mutando le retribuzioni di tutti gli impiegati statali, senza che peraltro il problema potesse dirsi compiutamente e organicamente risolto, fino a giungere alla cosiddetta legge sul riassetto retributivo 28 ottobre 1970, n. 1086.

Frattanto, ed è utile ricordarlo, nel 1952 si era operato il cosiddetto « sganciamento » delle retribuzioni della magistratura ordinaria e amministrativa (compresi gli avvocati dello Stato) da quelle degli altri impiegati, contribuendo a realizzare, con il decoroso trattamento economico, un miglioramento anche qualitativo di questa importante branca della amministrazione che ha attratto un numero sempre crescente di giovani valenti e preparati.

L'esempio della legge Piccioni del 1952 doveva far scuola e così tra il 1968 e il 1969 si decise di ripetere l'esperienza positiva studiando il progetto della creazione di una « dirigenza statale » fondato sull'applicazione dei princìpi costituzionali e su di un sufficiente *status* retributivo (dal quale doveva nascere la polemica successiva tutta strumentale e demagogica; come vedremo tutto il lungo dibattito può ridimensionare la qualifica degli « stipendi d'oro » assegnati all'alta burocrazia, appena si valutino e paragonino con i livelli dell'impiego privato o parastatale).

Ho detto già delle vicissitudini avvenute per le leggi 249 e 775. Ciò nonostante il Governo, adempiendo puntualmente alla serie di provvedimenti già indicati e proponendo infine il provvedimento indicato dal numero 748 e registrato con riserva, nonostante le ben note, lunghe e tormentate vicende che ho cercato di illustrare, non può che avere da noi, anche in questo caso, un giudizio positivo.

Quali sono i motivi che ci confortano in tale giudizio? Si è detto varie volte che la Corte dei conti nel respingere la registrazione, in un primo tempo, ha eccepito alcuni motivi di legittimità. Quali sono questi motivi e quali sono le obiezioni che ha sollevato la Corte dei conti? La leggo per me stesso più che per gli illustri colleghi che certamente già la conoscono.

La Corte dei conti ha in un primo tempo chiesto chiarimenti al Governo e dopo una serie di passaggi ha rifiutato la registrazione. Innanzi tutto — si è obiettato — per la mancata applicazione della delega che prevedeva — secondo la Corte — la riorganizzazione dei ministeri unitamente all'istituzione delle qualifiche dirigenziali, poichè sarebbe praticamente impossibile ipotizzare i direttori senza conoscere bene quali uffici dovrebbero dirigere; questo il primo motivo ed il primo rilievo. Seconda ragione di illegittimità presentata dalla Corte riguarda l'istituzione di due qualifiche diverse per una stessa funzione dirigenziale (esempio: prefetto di prima classe diverso da direttore generale). Il terzo motivo di rifiuto è consistito nell'avere il decreto creato, in pratica, una nuova categoria di dipendenti dello Stato che si aggiunge a quelle già esistenti, anzichè una qualificazione delle preesistenti categorie.

La Corte dei conti — dicevo — presentando questi rilievi ha provocato il primo periodo di intercorrispondenza tra Governo e istituto di controllo.

I chiarimenti forniti dal Governo ed in particolare dalla Presidenza del Consiglio, tramite il Ministro per la riforma burocratica, possono per contro riassumersi nei seguenti termini, illustrati ampiamente dal ministro Gava anche in Commissione. Riguardo alla mancata contestuale ristrutturazione dei ministeri il Governo ha sostenuto che, nonostante questa contestualità non sia necessaria, tutti gli schemi di riordinamento erano stati tempestivamente sottoposti alle competenti Commissioni parlamentari consultive e alle regioni e che gli avvenimenti politici hanno impedito alle Commissioni di esprimere il loro parere ritenuto peraltro politicamente imprescindibilmente valido. D'altra parte alcuni motivi di opportunità consigliavano di dare attuazione alla delega per l'aspetto più propriamen-

te economico, poichè la successiva attuazione delle deleghe non avrebbe portato ad alcuna modifica della struttura e dei livelli delle qualifiche dirigenziali. Tra i motivi di opportunità va segnalato che, oltre a stabilire agevolazioni al personale passato alle regioni (è uno degli articoli espressi nella 748 « regolarizzazione del personale trasferito alle regioni »), dobbiamo valutare quello di definire il termine di riferimento del trattamento economico dei magistrati che, come è noto, è agganciato alla retribuzione onnicomprensiva dei direttori generali, cioè ad un termine ancora inesistente.

In merito al secondo motivo di illegittimità, la tesi governativa che giustifica le differenti retribuzioni per una stessa qualifica, come nel caso dei prefetti (tradizionalmente distinti in prima e seconda classe e che, tra l'altro, non sono direttori generali) si rifà alla condizione preesistente e, nel caso specifico, alla constatazione che la prefettura di un importante capoluogo di regione proprio per l'avvenuta istituzione delle regioni, non può essere considerata — se non ci fossero altre ragioni — uguale a quella di una piccola provincia. Infine la tesi della creazione di una nuova categoria di impiegati dello Stato non può essere validamente sostenuta in quanto — eccettuati i direttori generali — a non tutti gli attuali dirigenti verrà automaticamente attribuita la qualifica di direttore. Fin qui le due serie di argomentazioni contrapposte.

Ma l'intera vicenda di questo decreto va al di là della più o meno acuta interpretazione giuridica e della sua rispondenza alla delega. Vi è addirittura chi contesta la legittimità di sindacare un atto del governo (non soltanto da parte di alcuni giuristi e da parte della maggioranza) che non è amministrativo bensì un atto legislativo compiuto per mandato del Parlamento, al quale soltanto spetta il giudizio di merito, tanto più che nel caso specifico vi è il parere favorevole di una Commissione parlamentare. Ma non vogliamo proseguire su questo aspetto del controverso delicato dibattito, sul quale altri ed importanti elementi saranno portati dai colleghi. Per ora non si tratta di giudicare soltanto la ortodossia del meccanismo della registrazione, si tratta anche di valutare in effetti reali e concreti che cosa comporta, in cosa consiste questo provvedimento riguardante i grandi e alti dirigenti dello Stato e di cui troppo genericamente si è parlato. La Corte dei conti ha rifiutato le proposte di registrazione, con le motivazioni sostanziali che abbiamo indicato. Ma anche senza cronometrare il lungo *iter* legislativo del provvedimento cui la stampa ha dedicato molta attenzione ma troppo spesso sottolineando solo gli aspetti economici, vogliamo affermare che esso ha inteso dare alla riforma amministrativa una nuova dimensione: la creazione di una moderna dirigenza statale a livello manageriale — usiamo pure questi termini correnti — con l'attribuzione di precise sfere di competenza per materia e per valore ai funzionari collocati ai vari livelli (esattamente tre). È qui che dobbiamo considerare la novità, la qualificazione di un nuovo tipo di funzionario dell'alta burocrazia, dotato di specifica capacità, di impegno e di responsabilità. Per essa, un funzionario qualsiasi di alto o medio livello non potrà sempre nascondersi dietro il paravento, sempre vago e sempre utile, della responsabilità scaricata al Ministro o ad altro funzionario. Per la prima volta forse nella storia amministrativa del nostro paese veniamo a realizzare un'operazione di rottura con quella tradizione burocratica centenaria, di cui ho fatto parola, di accentramento del potere nella sola persona del Ministro il quale deve firmare tutto o lasciare la firma al direttore generale che firma d'ordine del ministro. Finisce o tende a finire la tradizione burocratica centenaria di accentramento del potere nella sola persona del ministro al quale naturalmente rimarranno le competenze di natura ed indirizzo politico e di conduzione generale degli affari del dicastero. E, sul piano più concreto, per la prima volta il numero dei funzionari dirigenti — e su questi numeri sentiremo ancora molte discussioni — da oltre 13.000 si ridimensiona a 6.970: un taglio di quasi la metà. Potremo criticare anche qui, come già abbiamo sentito, l'articolo 67 sull'esodo volontario e sulle agevolazioni per il collocamento a riposo di alcuni funzionari.

Ma intendiamo fermamente ribattere che per la prima volta si stabilisce un trattamento retributivo — mi permetto di insistere anche se è ovvio e riconosciuto — che è chiaramente fondato sul principio onnicomprensivo, cioè « tutto nello stipendio, nulla fuori di esso » (principio già affermato altre volte ma variamente svanito) sopprimendo compensi per lavoro straordinario, gettoni di presenza per commissioni o per incarichi presso enti controllati (ritorna la famosa polemica dei « controllori controllati » che costituì l'ultima battaglia politica giornalistica addirittura di don Luigi Sturzo).

Elemento economico rilevante da aggiungere alla responsabilizzazione del funzionario, alla riduzione del numero ed al trattamento onnicomprensivo. Naturalmente gli stipendi (onnicomprensivi per i direttori generali ed equiparati, prefetti, ministri plenipotenziari, ambasciatori, eccetera) indicati e distinti in due voci, stipendio vero e proprio ed indennità di funzione, come la legge di delega prevedeva per gli altri dirigenti (e cioè i funzionari attualmente denominati ispettori generali, viceprefetti, questori, provveditori, medici provinciali capi, ingegneri provinciali capi, direttori di divisione, vice questori, vice intendenti, vice provveditori eccetera, oggi considerati nelle qualifiche della dirigenza) divenivano apparentemente molto più elevati per i motivi chiaramente misurabili e che le tabelle indicano agli articoli 47 e 55.

Questi dirigenti raggruppati in tre distinte categorie, con un trattamento onnicomprensivo, proprio perchè nulla avranno più a percepire al di fuori di quelle voci e di quelle entità, porteranno anche alla scomparsa delle disparità tra funzionari più o meno favoriti da incarichi extra. Riguardiamoli questi « stipendi d'oro » nella esatta e reale consistenza che le tabelle hanno già indicato: lordo complessivo 10 milioni e 200.000 lire per il direttore generale, il prefetto, eccetera (in concreto circa 700 mila lire mensili nette), cioè identico all'attuale trattamento del consigliere di Cassazione; 5 milioni e 200.000 per il direttore di divisione, il vice questore, il vice provveditore, il direttore di vari uffici provinciali, eccetera (pari a circa lire 360.000 mensili, tutto compreso) al gradino iniziale. È il caso stavolta di dire che non è tutto oro quel che luccica soprattutto se volgiamo lo sguardo al numero di dirigenti e agli stipendi di enti privati e del complesso di istituti parastatali.

Ma la Corte dei conti, dopo aver rilevato le tre eccezioni di cui parlavo, con successivo decreto della sezione di controllo e quindi a sezioni riunite, non riteneva sufficienti le controdeduzioni e la risposta che il Governo aveva dato, a parte la nota dell'Avvocatura dello Stato (o dell'avvocato-complice secondo alcuni). Noi ci riferiamo alla dichiarazione del Consiglio dei ministri che ha chiesto la registrazione dopo la decisione della Corte dei conti. Si tratta di una serie puntuale di chiarimenti e giustificazioni che, a nostro parere, hanno validità per l'ampia e documentata dimostrazione dell'aderenza dell'applicazione della legge di delega.

Anche un esame cronologico può essere utile.

La sezione di controllo il 25 agosto 1972, ai tre rilievi già sollevati nella nota del segretario generale, ritenne di aggiungerne altri 16. Mentre al complesso dei 19 punti le controdeduzioni del Governo si riferirono analiticamente, almeno in base ai miei controlli, esse non risultano validamente esaminate dalla stessa Sezione e con una quanto meno discutibile valutazione globale pretermesse al giudizio di prima istanza.

Così le sezioni riunite, nella seduta del 6 dicembre 1972, ritennero di non trovare elementi di modifica alle conclusioni dettate dalla sezione di controllo in una specie di automatica accettazione delle conclusioni già acquisite, come detto, dalla sezione di controllo.

Se possiamo avanzare dubbi sulla perfetta regolarità e sulle esposte motivazioni del Governo, forse affrettate nella prima stesura, in chiarimento alla nota del segretario generale, ed anche forse non sufficientemente motivate nelle successive elaborazioni, riteniamo altrettanto validamente e senza offendere la serietà della Corte, che assai sbri-

gativa sia stata la decisione della sezione di controllo, ratificata poi nella riunione del 6 dicembre dalle sezioni riunite.

Ecco perchè, onorevoli colleghi, a nostro parere, il provvedimento riguardante la delega e le ulteriori competenze del Governo in materia di riordino della pubblica amministrazione (leggi nn. 249 e 775) collegato alle già attuate disposizioni contenute nel noto disegno di legge n. 748, merita insieme alla più attenta e prudente valutazione un sereno e confortante giudizio di validità.

Presidenza del Vice Presidente SPATARO

(*Segue* T R E U). Resta davanti a noi — e certamente se ne parlerà ancora — il problema di sostanza; l'alta dirigenza, la burocrazia tutta, dal più alto grado alle più modeste qualifiche, anche esse non meno degne di attenzione, si sentirà impegnata e responsabilizzata, come noi ci auguriamo e come i provvedimenti intendono indicare? Perchè non si tratta solo dell'adeguamento di stipendi, non si tratta solo di regolamentazione economica — e gli stessi sindacati che hanno partecipato all'elaborazione ed ai giudizi, qualche volta in senso positivo, altre in dissenso, se ne stanno rendendo conto — si tratta soprattutto di dare dignità personale e responsabilità funzionale ai dirigenti, agli impiegati, ai dipendenti tutti dello Stato negli organi centrali e periferici.

Tutti sappiamo cosa voglia dire specie in questi tempi una qualificata e agile burocrazia, una dirigenza efficace e aggiornata nell'amministrazione dello Stato; tutti sappiamo cosa voglia dire rendere più snelle le procedure e più democratiche le articolazioni verso i cittadini. Interessanti sarebbero a questo proposito alcuni raffronti con altri Stati per giustificare la spesa singola e globale ed il livello comparativo mediamente sempre meno elevato rispetto alle strutture privatistiche.

Basterebbe ad esempio considerare retribuzioni e pensioni di un direttore di istituto di credito, di un'azienda di diritto pubblico e di un organismo del parastato, per giudicare se i dieci milioni percepiti dall'ambasciatore e dal prefetto di prima classe o i 3 milioni più 2 di indennità del dirigente, del direttore di divisione o dell'ingegnere capo del genio civile siano eccessivi rispetto a quelle quando — soprattutto — si richieda che queste persone dai loro posti di responsabilità sappiano far funzionare l'ufficio cui sono preposte.

Si è detto che all'estremo opposto ci sono pensioni e salari sperequati e molto modesti. Su questo argomento, su questo raffronto potremo largamente discutere, ma non è certo riducendo le capacità ed il trattamento della dirigenza dello Stato che potremo risolvere il problema delle condizioni sociali e delle perequazioni generali anche per i più modesti lavoratori.

I provvedimenti che abbiamo in esame, discutendo ed ampliando anche quanto dalla relazione viene indicato, potranno offrire una occasione al Parlamento italiano per rendersi ancora una volta responsabilmente partecipe di un miglioramento e di una ripresa generale non con concessioni lesinate e settoriali, con fiducia, senza esprimere giudizi aprioristici, ricordando la vasta gamma di funzionari e dipendenti di vario grado distribuiti nella crescente, vasta e così delicata famiglia degli statali. Si tratta di quella burocrazia che, secondo la qualificazione propriamente detta e sulla base di recenti statistiche, ammonta a circa 369.000 unità, mentre gli altri dipendenti sono costituiti da 7.783 magistrati, 641.000 insegnanti, 353.000 militari, 408.000 addetti alle aziende autonome, ossia alle imprese di carattere economico. Facciamo le somme, onorevoli colleghi, e meditiamo come per ognuno di essi ci sono stati e ci saranno prov-

vedimenti alcuni soddisfacenti altri no; però guai a noi se seguiamo ancora il metodo del corporativismo, come si è spesso fatto. Basti pensare ai 641.000 insegnanti e dipendenti della scuola di cui si è parlato in quest'Aula un mese fa e che attendono anche attraverso l'attuale testo generale di proroga della delega una via di risoluzione per il loro riordino, con una risposta positiva e definitiva dal Parlamento.

Noi abbiamo fiducia che in tempi certo non brevi (secondo le proposte più volte indicate non di sei mesi, ma di dodici, di diciotto e forse di più) l'emanazione completa dei decreti e il riordino della pubblica amministrazione siano un passo decisivo per ogni problema particolare. Dico in tempi non brevi perchè non vorremmo che con una scadenza troppo ravvicinata ci si trovasse di nuovo a richiedere una ulteriore proroga, una proroga che costituirebbe non solo una perdita di tempo (e di tempo da perdere non ne abbiamo più nè noi, nè il Parlamento, nè il paese) ma un ulteriore motivo di sfiducia negli istituti dello Stato repubblicano. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Bacchi. Ne ha facoltà.

B A C C H I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge presentato dalla Presidenza del Consiglio di concerto con i Ministri per la riforma della pubblica amministrazione, del tesoro e del bilancio, per la proroga, in realtà per il rinnovo, del termine fissato dagli articoli 1, 3, 6, 28 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, recante modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249, sul riordinamento della pubblica amministrazione, ha subìto ad opera della 1ª Commissione affari costituzionali, sostanziali modificazioni anche per quanto attiene ai termini che sono stati di regola sensibilmente dilazionati, diciamo subito, in maniera più aderente alla realtà.

La proroga di 6 mesi di cui al disegno di legge presentato dal Governo appare infatti del tutto inadeguata e ci sembra necessario evitare che nuovi provvedimenti di proroga o peggio di rinnovo debbano per necessità di cose essere sottoposti a nuovo esame ed alla nostra approvazione.

Da questo punto di vista le modifiche apportate dalla Commissione affari costituzionali sono quindi senz'altro da sottoscrivere senza riserve sempre che il Governo sia in grado di assicurare l'emanazione dei provvedimenti delegati nei termini precisati nel nuovo e più complesso testo.

Della riforma della pubblica amministrazione si è molto parlato anche perchè costituisce, senza iperbole, un argomento permanente dello Stato italiano dal suo sorgere ad oggi e non si ritiene che l'argomento sia per esaurirsi. Il Parlamento si trova di fronte ad un ennesimo appuntamento con la pubblica amministrazione, con il riordinamento di essa, nè sarà l'ultimo, ed è anche facile prevedere che tale appuntamento avverrà sempre, come è avvenuto nel passato, negli stessi termini.

A questo punto vorrei ricalcare le orme del collega Treu. I pochi colleghi presenti vorranno aver pazienza se mi intratterrò su precedenti storici, non tanto per aggravare un intervento già di per se stesso arido data la materia, ma soprattutto per richiamare la delicatezza e l'importanza dell'argomento, perchè talvolta è molto facile indicare soluzioni senza aver presente ciò che è avvenuto nel passato, che invece potrebbe suggerirci se le soluzioni proposte non siano già fallite nelle vicende che hanno caratterizzato la vita della pubblica amministrazione.

Mi vorrei rifare proprio alla legge che ha citato il collega Treu inizialmente, cioè al decreto del 21 dicembre 1850, che previde i dipartimenti ministeriali (le future direzioni generali), seguita dalla legge 23 marzo 1853, n. 1483, che istituiva, fra l'altro, le direzioni generali, attuate poi con il decreto reale 23 ottobre 1853, n. 1611, che introdusse l'ordinamento gerarchico; e v'è chi sostiene che in questa normativa, per la parte ovviamente non abrogata dalle miriade di leggi successive, qualcosa sia ancora in vigore.

Non sarà inutile tener presente, per gli sviluppi futuri, che i gradi allora previsti furono, oltre al segretario generale (grado tra l'amministrativo ed il politico, sostituito poi dalla figura del sottosegretario), il direttore

generale, il direttore capo di divisione, il capo di sezione, i segretari di prima e di seconda classe e gli applicati di prima, seconda, terza e quarta classe: cioè era stata adottata una gerarchia o un insieme di gradi analoghi a quelli adottati dalla legge odierna.

Non sarà solo curiosità annotare che l'articolo 39 della detta legge del 1853 prevedeva la soppressione dei « diritti casuali »! E potrebbe essere istruttivo ricordare che con la legge 28 giugno 1866, n. 2987, il Governo fu delegato a riordinare i Ministeri, il che avvenne con regio decreto del 24 ottobre successivo, decreto che però decadde per mancanza di convalida parlamentare.

Vale la pena di soffermarsi un istante per rileggere quanto Bettino Ricasoli ebbe ad avvertire presentando il citato decreto reale. Ripeto testualmente quanto quest'uomo di alto livello, che onorò il Parlamento italiano, ebbe a dire in quella circostanza: « Nei grandi svolgimenti politici avviene che i rapidi mutamenti nelle persone, le pretenzioni smodate, i confronti non sempre ragionevoli, i dispetti personali, che sono uno dei tanti effetti degli attriti di interessi spostati, e le sùbite ambizioni facilmente accese, ma non sempre soddisfatte, risvegliano nei minori un certo spirito di insubordinazione che si vuole confondere malamente con il sentimento della libertà e che sovverte l'amministrazione concertando e rallentando la dipendenza gerarchica negli uffici, senza la quale la macchina della pubblica amministrazione diventa un'accozzaglia di ruote e di congegni in disordine con grave discredito dell'autorità che ne rimane guasta e corrotta ».

Ma l'avventura continua con il progetto Lanza del 1870-71, con i progetti Depretis (che fu al potere per ben undici anni) del 1876, del 1881, del 1882, del 1883, del 1886, con i progetti Crispi del 1888-89, con i progetti Nicotera del 1891-92, con il progetto Pelloux del 1900, con il progetto Zanardelli del 1903 e con i progetti Giolitti del 1907-08.

Con i progetti Giolitti si chiude la prima fase del processo normativo dello stato giuridico degli impiegati, durato un cinquantennio, fase che registra la legge Crispi del 12 febbraio 1888, n. 5195, con cui, fra l'altro, con il regolamento di esecuzione approvato con regio decreto del 1° marzo successivo, venne abolita la ibrida figura del segretario generale e si creò quella del sottosegretario. Devesi registrare anche la legge 11 luglio 1904, n. 372, con la quale venne data al Governo la possibilità di modificare i nuovi organici e sulla cui base dal 1904 al 1907 vennero emanate oltre cinquanta leggi.

Tale fase si concluse con la legge 25 giugno 1908, n. 290, alla quale fece seguito il regio decreto 22 novembre 1908, n. 693, di approvazione del testo unico della legge sullo statuto degli impiegati, che regolò la materia sino al primo dopoguerra mediante la stabilizzazione uniforme dei rapporti fra lo Stato e gli impiegati ed il contenimento della preponderante autorità dello Stato nei confronti dei suoi impiegati, eliminando nello stesso tempo talune cause di disordine morale ed amministrativo.

Purtroppo le peripezie dei ruoli avevano, con il tempo, determinato organici sproporzionati e sovrabbondanti, sperequazioni e privilegi, cause di malcontento e disagi, che andarono sempre più aumentando e che raggiunsero l'acme nel primo dopoguerra in conseguenza soprattutto del diverso trattamento tra amministrazione e amministrazione, nonchè degli effetti negativi dei ruoli aperti (disposti con il regio decreto-legge 23 ottobre 1919, n. 1971) che, se per un verso resero possibili periodici miglioramenti di stipendio non più legati alle promozioni, dall'altro crearono l'appiattimento della scala gerarchica a scapito della qualità e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Ben tre Commissioni parlamentari si susseguirono per porre rimedio a questo stato di cose: la Villa, la De Nicola, la De Cassis (quest'ultima con compiti d'inchiesta istituita con legge 16 marzo 1921, n. 260).

Mi sembra di sentire un sapore di attualità rileggendo le parole pronunciate alla Camera, in occasione della discussione della citata legge, dall'onorevole Tangorra: « È un errore il credere che la semplificazione dei pubblici servizi si possa risolvere con una semplice riduzione degli impiegati o con una riduzione e trasformazione degli uffici. È problema assai più ampio e vasto. Esso è anzitutto tra-

sformazione di molta parte della nostra legislazione ».

Seguì la legge Bonomi n. 1080 del 13 agosto 1921 che dette luogo, come si legge nella relazione al Parlamento dello stesso onorevole Bonomi del febbraio 1922, a ben 96 provvedimenti, di cui 79 comunicati alla Commissione *ad hoc* e 26 definiti con regio decreto. Caduto il governo Bonomi e succeduto quello Facta, venne approvata la proroga delle disposizioni di delega con legge del 13 agosto 1922 cui fece seguito, dopo il rivolgimento politico dell'ottobre 1922, altra legge del 3 dicembre 1922, n. 1601, che rinnovò la facoltà al Governo di emanare norme per il riordinamento della pubblica amministrazione, che venne attuato con i regi decreti 11 novembre 1923, n. 2395, 30 dicembre 1923, n. 3084, e 30 dicembre 1923, n. 2960, decreti che comportarono l'emanazione di ben 712 provvedimenti.

Tale complessa normativa — rimasta pressochè invariata fino all'entrata in vigore del decreto presidenziale 10 gennaio 1957, n. 3 (emanato in virtù della legge delega 20 dicembre 1954, n. 1181, ricordata poco fa dal senatore Treu) — è il frutto di precedente travaglio, di esperienze e di studi passati; nè del resto vi sarebbe stato il tempo perchè il regime di allora incidesse in modo sensibile sulla legislazione, tant'è che non pochi furono i rilievi e le proteste elevatisi in quell'epoca, per l'indipendenza manifestata dai pubblici uffici.

Con quell'ordinamento si fissò — come noto — una serie di gradi unica per tutto il personale delle amministrazioni statali, al fine di perequare il trattamento economico degli impiegati dello stesso grado attuando una graduatoria di stipendi corrispondente a quelle del grado, conservando però gli aumenti periodici in ciascun grado, sì da consentire, indipendentemente dalla promozione, un certo progressivo miglioramento economico in relazione all'anzianità di servizio maturata nel grado, con l'avvertenza però che il raggiungimento dell'ultimo aumento periodico non poteva superare il limite minimo dello stipendio del grado superiore.

Le carriere vennero distinte, come risaputo, in tre gruppi, A, B e C, e suddivise in tredici gradi con il divieto di cambiare amministrazione o di comandare personale presso altri uffici al fine di evitare gli abusi che venivano lamentati in tale settore.

Troppo noti sono gli sviluppi successivi per attardarci su di essi, e soprattutto le traversie passate dal Ministero della riforma burocratica, il quale ha sempre compiuto il suo dovere ma è stato oggetto, come è ben noto all'attuale Ministro e a coloro che lo hanno preceduto, di tante critiche. Attraverso una lenta evoluzione si era giunti a consolidare taluni principi tra cui l'unità gerarchica onde evitare disparità di trattamento, la progressione economica (forse insufficiente) distinta dalla progressione dei gradi, il divieto di trasmigrazione da un'amministrazione all'altra, la selettività negli avanzamenti a garanzia della qualità con esami nei gradi intermedi e l'assunzione solo attraverso concorsi.

La guerra ed il dopoguerra, che costrinsero l'amministrazione ad assunzioni provvisorie prima ed alla sistemazione dei reduci poi, determinavano smottamenti nel sistema e il proliferarsi delle situazioni più svariate che con il tempo resero indispensabili consolidamenti di sperequazioni che ancora oggi stiamo sistemando e meglio vedremo poi nel corso dell'esame degli emendamenti; del resto il nuovo testo che ci è stato presentato della Commissione nè è la riprova. E ad aggravare il tutto, il precedente sfortunato che sgretolò nel marasma generale tutti gli ordinamenti del personale, e cioè la legge 24 maggio 1951, n. 392, che, avendo per oggetto la distinzione dei magistrati secondo le funzioni, nella realtà sanzionò il distacco dei magistrati dal trattamento economico del restante personale dello Stato. Lo ha ricordato prima il senatore Treu, evidentemente senza accenti critici; ma in realtà questo è stato uno dei punti che hanno creato il piano inclinato che poi ci ha portato alle situazioni gravi che abbiamo vissuto e stiamo vivendo.

Il provvedimento aveva in effetti un'unica giustificazione e cioè che, essendo poche migliaia i magistrati, per essi era possibile disporre i miglioramenti economici senza pregiudicare la situazione generale; nessun'altra giustificazione che risponda a cri-

teri razionali e non ad arzigogoli ha avuto quel malaugurato provvedimento. Comunque, creato il piano inclinato dello sganciamento, non potevano non sorgere le pretese di tutte le altre categorie le quali a buon diritto rivendicavano, ciascuna a sè, caratteristiche, responsabilità e posizioni tali da richiedere trattamenti diversi.

Mi vorranno gli onorevoli colleghi perdonare se li ho forse troppo a lungo intrattenuti sull'argomento; ma ho ritenuto opportuno farlo soprattutto per richiamare, come ho detto, la nostra responsabilità sul fatto che in materia occorre procedere con ogni opportuna cautela, che ogni innovazione, quando si tratti di vera innovazione e non di esperienza che già abbia dato prova negativa, come molto spesso accade, va a lungo ponderata e che ogni soluzione deve essere inquadrata nel giusto rapporto tra pubblica amministrazione e Governo e tra ambedue ed il Parlamento.

Si riporta spesso la sensazione che la pubblica amministrazione sia riguardata anche in sede parlamentare, come qualcosa da cui rifugire, comunque da trattarsi con sospetto e diffidenza: torpore, maggiore snellezza nel comportamento, esigenza di sottrarsi al complicato meccanismo dei controlli eccetera, sono le espressioni che troppo spesso si colgono.

A mio avviso, è un angolo visuale sbagliato che porta ad erronee impostazioni di ordine generale: quella di ritenere ad esempio che gli ordinamenti regionali siano la panacea di tutti i mali e che lo Stato, tra regioni e la più vasta realtà europea che si vorrebbe vedere realizzata, si avvii ad un esaurimento o quanto meno ad una attenuazione delle sue funzioni. È un errore: le regioni, che noi ci auguriamo possano al più presto funzionare a dovere senza ripetere dallo Stato quello che sappiamo essere un complesso di deficienze, in tanto potranno svolgere un'utile funzione a favore della collettività nazionale, in quanto si inquadrino in una realtà statuale bene ordinata, che sappia quello che vuole; e l'Europa potrà sorgere (benchè non sia pessimistico affermare che al di fuori delle belle parole ognuno metta più buona volontà ad ostacolarne il processo formativo che a favorirlo) solo sulla base di Stati efficienti sorretti da consapevoli e funzionanti apparati amministrativi.

Ad ogni modo il latente braccio di ferro o quanto meno la incompatibilità di carattere tra potere politico e pubblica amministrazione è — in Italia e fuori d'Italia — cosa antica sui cui connotati e cause si sono intrattenuti studiosi di diversa formazione e non solo italiani.

E parlarne per un momento non è fuor d'opera, se si pensa che da quei rapporti sorgono molti degli inconvenienti da cui è afflitta la pubblica amministrazione.

Hanno ragione coloro che sostengono che la pubblica amministrazione, che dovrebbe costituire il braccio secolare del potere esecutivo, rappresenta qualche cosa di più; e ciò in relazione alla posizione rivestita dal Governo il quale, a sua volta, è qualcosa di più e di diverso dal potere esecutivo *stricto sensu;* in quanto il Governo non si limita all'esecuzione della legge nei cui metodi di applicazione è in realtà sovrano, ma, anche nei periodi e nei paesi nei quali il Parlamento ha raggiunto il suo massimo fulgore, il Governo ha sempre avuto, oltre che l'iniziativa dell'indirizzo politico, un ampio potere legislativo secondario (regolamenti e decreti-legge) di cui il Governo fa uso ed abuso come abbiamo avuto modo più volte di rilevare: in tutti i paesi del mondo per l'esercizio di tale potere l'esecutivo non può che ricorrere agli organi della pubblica amministrazione la quale pertanto nella vicenda Parlamento-Governo viene a trovarsi esposta nel massimo grado.

Cioè essa, la pubblica amministrazione, da un lato, deve essere ubbidiente al Governo anche quando le viene richiesto un comportamento inopportuno se non irregolare e comunque non condiviso, dall'altro, e proprio in conseguenza di ciò, diventa facile bersaglio dell'opinione pubblica e del Parlamento.

Tale realtà strutturale determina, da un lato, la tendenza del Governo a rendere sempre più docile la pubblica amministrazione — non parlo solo per il Governo italiano — ponendo a capo delle branche di essa o comunque nei gangli vitali uomini arrende-

voli alla volontà governativa, molto spesso non considerando merito e anzianità; e, dall'altro, la cautela dell'apparato amministrativo, portato alla dilazione, quando è necessario, sino alla sostituzione degli uomini di governo troppo prementi: tale fatto ha generato l'abitudine alla circospezione, alla evasività e perciò alla lentezza.

E poichè tale braccio di ferro è antico, lo stesso apparato amministrativo finì per cercare garanzie per sè nei controlli, auspicandone se non promuovendone la severità, avendo ravvisato la convenienza di essi per poter contrapporre alle richieste del potere governativo, il « deterrente » dell'occhiuta sorveglianza degli organi all'uopo istituiti e delle connesse responsabilità.

Ecco la ragione, per lo meno una delle principali, dell'abitudine ad una rigorosa e molto spesso letterale e restrittiva applicazione della legge.

Risponde però ad obiettività riconoscere che, nonostante questi mali, la pubblica amministrazione ha sempre fatto il suo dovere e che proprio taluno dei mali ad essa attribuiti nascono dalla volontà di porsi in condizione di far meglio il proprio dovere.

Nel volume « Pensieri e profezie » di Francesco Crispi, pubblicato nel 1920 a cura del nipote Tomaso Palamenghi Crispi, si legge questa massima che vale la pena di riportare: « Perchè l'Amministrazione pubblica sia proficua bisogna che l'interesse del funzionario coincida con il suo dovere ».

Il che richiama alla mia mente il discorso che mi fece vari anni or sono il compianto senatore Bertone il quale, chiamatomi nella mia qualità di funzionario dello Stato, a fornire chiarimenti su un disegno di legge, al suo esame in qualità di presidente della Commissione finanze e tesoro, nel corso della conversazione cordiale e semplice, come era nel suo costume, ebbe a dirmi che forse non aveva individuato nella sua lunga carriera politica e neppure durante il periodo in cui resse il Dicastero del tesoro con Giolitti, il vero volto della pubblica amministrazione; lo capì, mi disse, durante la permanenza nella sua Mondovì, all'indomani dell'8 settembre 1943, quando lo Stato era scomparso nella sua struttura e nella sua autorità e pur tuttavia gli uffici continuarono a funzionare, a riscuotere le tasse, a pagare gli stipendi, a regolare i trasferimenti dei maestri, ad esercitare insomma autonomamente e con efficienza le loro funzioni.

E desidero anche qui ricordare che nonostante i congeniti malanni, fu la pubblica amministrazione che, a conclusione dell'unità italiana, diede allo Stato un assetto che gli consentisse di affrontare la sua vita futura.

Vorrei qui ricordare, ma l'ora è tarda e non voglio rendere più lungo questo mio intervento, che in un apprezzabile studio Massimo Severo Giannini ha dato atto, con prosa pregevole nella forma e nella sostanza, alla pubblica amministrazione di tutto il lavoro compiuto all'indomani dell'unità d'Italia per creare una struttura di uno Stato che è arrivata fino al giorno d'oggi.

Giunti a questo punto, occorre mettere a fuoco un elemento fondamentale per l'esatta valutazione dei problemi concernenti la pubblica amministrazione e cioè che cosa debba intendersi per impiegati dello Stato, quanti sono, ossia a chi si rivolgono le norme ora in esame. Sui dati relativi si è soliti, sia da parte della stampa, sia da parte di quanti si interessano al problema, accreditare, qualcuno in buona fede, qualcuno in mala fede, la voce che trattasi di 2 milioni di persone benchè, si dice, ironizzando, che neppure la ragioneria generale dello Stato sia in grado di stabilirlo con esattezza e questa è una cosa che si legge di frequente nei giornali. Al riguardo si deve riconoscere che neppure il Governo si è dato mai la pena di chiarire la situazione, nelle sedi opportune, di fronte all'opinione pubblica. Naturalmente, quando parliamo di pubblica amministrazione, dobbiamo riferirci alle branche attive di essa, istituzionalmente indispensabili alla sua vita. È ovvio che se lo Stato ritiene, per particolari valutazioni di opportunità o di necessità economica o politica, di gestire direttamente attività produttive di beni o di servizi si assume il carico di compiti che non sono propriamente istituzionali e del relativo personale, ma invariata rimane la struttura della cosiddetta amministrazione attiva considerata nei suoi aspetti centrali e periferici.

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Devo ricordarle che ho chiarito la situazione numerica dei funzionari dello Stato proprio in Parlamento. (*Commenti del senatore Dinaro*).

B A C C H I . Lo ricordo perfettamente, ma certa propaganda di stampa confonde, o per ignoranza o per malafede, la situazione, di modo che gli impiegati dello Stato sono rappresentati come una specie di vagabondi aggirantisi per gli uffici lucrando indebitamente sia pur magri stipendi.

In sostanza, al 1° luglio 1971 (le variazioni da allora non possono essere sensibili e, semmai, in meno dato l'avvenuto comando alle regioni di numeroso personale) gli impiegati civili risultavano essere n. 424.390 di cui 35.284 delle carriere direttive (comprese le aziende autonome), 91.943 delle carriere di concetto e 275.203 delle carriere esecutive oltre 14.414 unità della magistratura compresi i cancellieri e gli addetti ai servizi vari.

Il resto dei dipendenti è costituito dal personale insegnante e dal personale della scuola non docente ammontante a quella data a n. 640.929; il complesso degli ufficiali (compresi quelli di complemento), sottufficiali graduati e truppa ammonta a n. 367.222, oltre a 332.743 ausiliari e salariati.

Va precisato che in tali dati è compreso il personale delle aziende autonome (monopoli, ANAS, foreste demaniali, poste e telegrafi, ferrovie, servizi telefonici) per un contingente di 409.087 unità. Il problema riguarda, quindi, circa 240.000 unità.

Non sarà fuori luogo aver presente, per un utile raffronto, che dall'esposizione finanziaria del Ministro del tesoro del 1915 si rileva che il numero dei dipendenti dello Stato in servizio al 1° luglio 1883 era di 98.354 unità, salito al 1° luglio 1915 a 294.203 unità, di cui 119.423 nelle ferrovie dello Stato, personale che al 1971 era di 163.946 unità. Tali dati sono ovviamente da rapportare sia all'enorme accrescimento delle funzioni dell'amministrazione statale e all'entità della popolazione (36 milioni, secondo il censimento del 1911; 37 milioni nel 1921; 54 milioni nel 1971) sia al fatto che all'epoca ad esempio gli insegnanti elementari non erano dipendenti dello Stato.

Sia pure per brevi cenni, mi sono sforzato di individuare più per me stesso che per loro, onorevoli colleghi, le ragioni di mali antichi e le dimensioni quantitative del problema.

E come si colloca allora il disegno di legge al nostro esame nel quadro testè descritto?

Penso sia opportuno soffermarci molto brevemente sul decreto presidenziale n. 748 sulla disciplina delle funzioni dirigenziali che dell'attuale disegno di legge costituisce, a mio sommesso avviso, la logica premessa e questo è il *punctum dolens.*

Senza voler precedere chi interverrà a nome del gruppo del MSI-Destra nazionale, in ordine alla risoluzione della 1ª Commissione, portata alla nostra attenzione ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento concernente la nota registrazione con riserva del decreto del Presidente della Repubblica n. 748, tuttavia, per ragioni espositive, non posso esimermi dall'esprimere alcune considerazioni circa quel provvedimento.

Penso che si possa essere tutti d'accordo nel ritenere che una riforma integrale, organica e con provvedimenti contemporanei sarebbe stata cosa buona. Ma era elemento da considerare a suo tempo, in sede di discussione dei disegni che si tramutarono nelle leggi nn. 249 e 775, le quali autorizzavano il Governo della Repubblica ad emanare la normativa necessaria, anche con separati provvedimenti, senza indicazioni particolari di successione.

Il piangervi sopra, dopo cinque anni dall'entrata in vigore della prima legge e dopo aver avuto tutto il tempo nel corso della discussione relativa alla seconda legge, per proporre testi più confacenti, è da considerare più un pretesto che un serio argomento critico. Anche perchè, nella realtà, una secolare esperienza insegna, al di fuori di ogni professionale esigenza demagogica, che il problema della efficienza della pubblica amministrazione sta proprio nel problema della « dirigenza » dell'amministrazione stessa, la cui soluzione non è poi nata da una iniziativa governativa ma si è imposta co-

me richiesta autonoma ed insistente nella stessa pubblica amministrazione consapevole delle proprie responsabilità e dei propri doveri verso lo Stato.

L'infittirsi degli interventi verso la collettività da parte della pubblica amministrazione ormai, si può dire, presente in ogni atto che riguardi il cittadino, i corpi intermedi, la stessa vita economica e produttiva richiede anzitutto un apparato dirigenziale non solo preparato professionalmente ma abile nella sua azione, investito di dirette responsabilità e che abbia l'orgoglio e il gusto della responsabilità.

Si tratta cioè di eliminare uno dei mali antichi che prima ho cercato di lumeggiare e cioè quello di ordine psicologico: la necessità del funzionario di mettersi al sicuro. Ed allora occorreva affrontare il problema con decisione e può darsi che il problema sia stato risolto in modo imperfetto. Ma è un buon avvio: dare spicco al dirigente e dare ad esso funzioni primarie di ordine decisionale. Con ciò si tende ad eliminare anche il secondo male: il lavoro verticale che comporta lentezza, lo scarico delle responsabilità sino a giungere alla società anonima della irresponsabilità istituzionalizzata che va dall'archivista, elevato alla dignità di funzionario e di preparatore degli atti, al direttore generale, al Ministro.

Questo male fu descritto con vivezza da Ruini nella rivista « Critica sociale » nel 1909 e se il tempo ce lo consentisse sarebbe anche molto spassoso e gustoso perdere un minuto a leggere quella pagina che è veramente divertente; ve ne faccio grazia, data l'ora tarda.

Tale situazione fece inalberare lo spirito combattivo di Don Luigi Sturzo il quale, nel 1923 nel suo volume su « Riforma statale e indirizzi politici », ebbe a dire che il potere burocratico (questo lo leggo) « non è un potere responsabile nè può mai essere un potere competente, quando anche molti o pochi dirigenti siano competenti, anzitutto perchè è un potere frazionato, portato ad una analisi irrazionale, esasperante, con una moltiplicazione di interferenze e di una necessità di complicazioni senza nome: costretto perciò a ricostruirsi in organi d'intesa, forme di coordinamento, attività di relazione, sintesi provvisorie, in cui si prosegue sino all'infinito l'accumulo delle incompetenze e delle irresponsabilità. Quindi il filo conduttore di questo denso ingranaggio, difficile a esplorare a qualsiasi uomo che non ci viva dentro, non può essere altro che la formalità esteriore, nella quale la realtà, nel suo organismo sintetico e pulsante di vita si attenua fino a scomparire per creare quella uniformità esteriore e livellatrice, che permetta alla mente di chi vive in mezzo alle carte di cogliere la ragione del suo intervento e della sua decisione ». Parole testuali di Don Luigi Sturzo adeguate al suo vulcanico temperamento e stile che abbiamo conosciuto anche nell'ultima fase della sua vita, forse diversa da quella precedente, nella quale però ha continuato a portare quella emotività e quella aggressività di cui abbiamo avuto un esempio poco fa.

Noi abbiamo motivo di ritenere che la via suggerita dallo stesso apparato amministrativo sia idonea ed efficiente. Ed è bene che la normativa di cui al decreto 748 sia stata preceduta dal decreto 472 del 21 aprile 1972 sul potenziamento della scuola superiore della pubblica amministrazione che, per diretta esperienza, è stata sin dalla sua fondazione ed è un banco di prova di sane energie. In essa hanno affinato la loro preparazione migliaia di giovani funzionari che sono andati ad arricchire, con esito pressochè pienamente positivo, i ruoli delle varie amministrazioni. Noi abbiamo dei giovani funzionari che sono già consiglieri di Stato, essendo entrati nella pubblica amministrazione 10-12 anni orsono; è vero, anche in virtù di particolari leggi di favore, ma anche in virtù del loro valore intrinseco e a loro va reso omaggio. Molti di essi si apprestano ora a salire agli alti gradi anche in conseguenza dello sfollamento. E penso che anche lo sfollamento, pur condividendo certe perplessità di cui si è avuta eco e potendosi anche giudicare incauto (era meglio forse riservare lo sfollamento ai soli combattenti ormai anziani ed in gran parte vicini alla fine della loro carriera), possa convertirsi in utile strumento valido a ringiovanire i quadri e a rinvigorire

sulla base di rinnovati criteri l'azione amministrativa per il tramite di energie fresche.

Desidero non sottacere la circostanza che parte della grande stampa ebbe ad interessarsi massicciamente e criticamente, per singolare coincidenza, del problema alla vigilia della data in cui avrebbe dovuto svolgersi la presente discussione rinviata poi per il prolungarsi dell'esame della legge sulla scuola.

Comunque tutto potrà andare bene, anche ciò che oggi può costituire ragione di timore, purchè vi siano la consapevolezza e la volontà da parte della classe politica, di quello che è e rappresenta la collaborazione indispensabile dell'apparato umano della pubblica amministrazione e che la buona amministrazione deve essere svelta ma non precipitosa, di rapida ma non disinvolta applicazione della legge, sì da non confondere cautela e saggezza per remora ed ostacolo all'estrinsecarsi della volontà politica che in quella cautela ed in quella saggezza deve ravvisare salvaguardia e tutela.

Un'ombra però si stende sulle mie speranze nell'avvenire e tale ombra proviene dell'articolo 19, comma 5, del citato decreto 748 con il quale si dispone che « in casi particolari » — si noti l'estrema genericità della condizione! — « il Consiglio dei ministri può deliberare il collocamento dei dirigenti generali » — cioè i direttori generali — « a disposizione dell'Amministrazione di appartenenza »

A prescindere dal pericolo della proliferazione dei dirigenti generali (infatti i collocati a disposizione devono essere sostituiti), è lasciato, in sostanza, all'arbitrio del potere politico di eliminare dalla vita attiva del dicastero un direttore generale che non vada a genio al Ministro.

E la cosa non meraviglia! Ciò che meraviglia è che i direttori generali, che pure hanno una loro associazione, abbiano mancato di rilevare pubblicamente l'introduzione di una norma che li rende succubi del potere politico, una norma che, salvo che per i prefetti e per altre ristrette categorie di funzionari, mai era stata introdotta nella pubblica amministrazione, neppure con l'ordinamento del 1923 e successive modificazioni.

Questo accenno alla dirigenza si è reso, nella logica del mio intervento, indispensabile, perchè intendo affermare, per esperienza e per intima convinzione, che la pubblica amministrazione deve essere costituita, nella sostanza e per la massima parte, da dipendenti appartenenti, tanto per capirci, all'ex gruppo A, con l'ausilio di elementi delle categorie intermedie, in numero comunque ad essi inferiore, che assumano la figura di segretari di azienda o di operatori di apparati meccanici od elettromeccanici, da un limitato contingente di dattilografi e stenodattilografi, da un ridotto ma selezionatissimo numero di archivisti (funzione insopprimibile di qualsiasi ordinato organismo) e da un ridottissimo velo di commessi uscieri.

Ciò in modo da evitare che l'archivista o l'appartenente al gruppo intermedio sia elevato, come troppo spesso avviene, a funzioni superiori, fatto che determina con il tempo pretese giustificate ma pure confusioni, abbassamento della qualità del lavoro, stimolo a sottrarsi a compiti diretti per il funzionario il quale finisce con il diventare un inconsapevole collocatore di sigle ed un complice involontario, per ciò stesso, della generale irresponsabilità.

Ovviamente quanto sopra vale per l'amministrazione attiva vera e propria e non per le aziende autonome e le branche tecniche le quali hanno esigenze profondamente diverse: ma è proprio dai modi di funzionamento dell'amministrazione attiva che sorgono le doglianze e le insoddisfazioni di quanti si rivolgono alla pubblica amministrazione.

Occorre cioè dare all'amministrazione un tipo di organizzazione a carattere aziendale, partendo dal principio che l'amministrazione deve risolvere, nell'ambito della legge, con immediatezza, rapporti concreti che la legge deve regolare e non aggrovigliare sino a farli diventare irresolubili.

Penso che il rinnovo della delega in ordine all'articolo 1 e all'articolo 17 possa dare il modo al Governo di dare attuazione a quanto sopra pure in presenza del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077. E penso anche che, nell'ambito di un doveroso senso di responsabilità, tutte le parti politiche dovrebbero cooperare affinchè il personale dello Stato ritorni a considerarsi come un solo corpo indivisibile e solidale, pur

nella diversità delle funzioni e dei diversi indispensabili trattamenti economici: perciò sia il benvenuto, e vi sia data subito esecuzione, l'accordo del marzo scorso sulla perequazione generale che garantisce a tutto il personale dignitose condizioni, a tal punto che per taluni gradi si avvicina ai gradi della dirigenza previsti dal tanto discusso provvedimento.

Ciò posto, però, penso che non sia il caso di trar pretesto da diversi trattamenti per farne oggetto di divisione, specie quando si considera che i trattamenti più elevati restano pur sempre inferiori a quelli di cui, da molti anni, godono funzionari di pari grado di molti altri enti pubblici, per non far confronto con quelli goduti dai gradi di un certo livello delle aziende private, come bene ha detto prima il senatore Treu.

Occorre anche domandarsi quale sarebbe la sorte del reclutamento nella pubblica amministrazione se non vi fosse la meta, raggiungibile in una previsione di non molti anni, di un trattamento appetibile: alla pubblica amministrazione affluirebbero solo i meno dotati o quelli meno fortunati che non hanno possibilità di sistemarsi altrove e per ciò stesso rassegnati e frustrati.

Avremmo potuto presentare specifici emendamenti al riguardo affinchè si rendessero più precise le linee direttive della legge-delega. Ma si è ritenuto forse più utile, in un quadro di effettiva collaborazione parlamentare, quale deve sussistere in materia di tanta delicatezza, al di fuori di ogni divisione partitica, offrire all'autorità delegata opportuni suggerimenti diretti a fare in modo che chi si rivolge ad un pubblico ufficio si imbatta in persone in grado di soddisfare le sue esigenze direttamente, senza scaricabarili, con sollecitudine, con senso di responsabilità, sulla base di effettivi poteri decisionali, nel quadro naturalmente di direttive di massima, di opportuni controlli e di possibilità di avocazione, potestà queste da attribuirsi agli uffici superiori o a quelli generali.

Sarà possibile attuare tutto ciò nei termini di delega? Occorre certo una buona dose di ottimismo per rispondere affermativamente, se si pensa che oggi stiamo discutendo, per rinnovarla e modificarla, della delega al Governo a riordinare l'amministrazione dello Stato; delega che venne concessa con legge 18 marzo 1968, n. 249, poi modificata con legge 28 ottobre 1970, n. 775.

Non è quindi fuori luogo chiedersi quando l'attuale rinnovo andrà in porto e quando le relative norme potranno realizzarsi. Siamo già al sesto anno e il riordinamento dei ministeri è di là da venire!

Anche qui occorre essere forniti di una buona dose di ottimismo se si pensa che un ministero — e lo sanno i membri della Commissione Mancini ed i benemeriti funzionari del Ministero per la riforma burocratica — in attuazione della delega, aveva tratto occasione per allargare il numero delle direzioni generali, dando addirittura ad una di esse la funzione di supervisione, tralasciando ogni altro tentativo di snellimento e adeguamento alle reali esigenze di un apparato moderno.

Trattando della ristrutturazione dei Ministeri, non posso esimermi dal porre l'accento sulla necessità di cessare dal malvezzo di considerare il delicato e vitale apparato della pubblica amministrazione come un mezzo per andare incontro alle esigenze della disoccupazione. Nè si dica che quest'affermazione sia solo un'opinione, perchè il deplorato criterio è addirittura consacrato — e cito un caso con ogni rispetto e comprensione per lo spirito che lo anima — nelle note illustrative del disegno di legge n. 82 che si ripromette di farci approvare norme straordinarie sul collocamento a riposo del personale degli enti pubblici con il motivo che: « Non è da trascurare il riferimento al grave, perdurante fenomeno di un numero assai rilevante di giovani in attesa di prima occupazione e di disoccupati o semioccupati ». A conforto il proponente cita il precedente della legge 18 marzo 1968, n. 249, che si ispirerebbe, a suo avviso, ad analogo indirizzo.

Occorre tenere presenti i criteri che ho indicato perchè la nostra amministrazione è oggi afflitta, come abbiamo già detto, da una pletora di dipendenti delle categorie intermedie assolutamente superflua, che avvilisce la pubblica amministrazione stessa, l'addita alla pubblica opinione come la causa di tutti i mali e in definitiva colpisce in modo grave il prestigio dello Stato e dei suoi organi.

È pacifico che il rendimento medio dei pubblici dipendenti non sia elevato come si converebbe proprio perchè la massa di personale eccedente mortifica i migliori e i più volenterosi e molto spesso li induce ad adeguarsi a prestazioni sempre più modeste dato che in definitiva il loro zelo, la loro operosità, la loro preparazione sono, nel sistema vigente, senza alcun riconoscimento. Diremo di più; è possibile che lo sfollamento volontario non elimini il personale eccedente o che purtroppo operi solamente nelle categorie in cui forse sarebbe bene che esso avvenisse in forma limitata, per cui, una volta riordinati i ministeri, saremmo portati a considerare l'opportunità di concedere al personale che non sarà ritenuto idoneo lasciando questa valutazione alla pubblica amministrazione — e bisogna avere il coraggio di farlo indipendentemente da ogni pressione — un'aspettativa per riduzione di quadri, rievocando un istituto che era stato introdotto nel primo dopoguerra per gli ufficiali in eccedenza delle effettive esigenze, e ciò fino al raggiungimento dei limiti di età stabiliti per essere ammessi al trattamento di quiescenza, con il godimento del trattamento economico del servizio attivo, ma all'unica condizione che esso resti a casa.

Funzionalità del personale, ristrutturazione delle singole branche amministrative in stretto coordinamento con le regioni, revisione e modernizzazione dell'azione amministrativa, per la quale ben limitato ci sembra il termine di sei mesi indicato all'articolo 4, sembrerebbero essere le tappe stabilite dall'emananda disciplina.

Desidero però spendere una parola sulla questione delle cosiddette agenzie, di cui non c'è traccia in nessun emendamento — ma la questione potrebbe prendere corpo in relazione al riordinamento delle aziende autonome — il cui modello è preso in prestito dagli ordinamenti anglosassoni. E penso che si debba usare sempre molta cautela nel proporre tali trasposizioni, simili a trapianti più che ad innesti, e i trapianti, come è noto, danno luogo di consueto a pericolosi fenomeni di rigetto. Vi ha accennato il ministro Gava nella seduta della 1ª Commissione del 20 dicembre 1972, citando anche, fra le aziende che richiedono una maggiore efficienza, la Zecca. Il ministro Gava conosce molto bene il Ministero del tesoro e il suo apparato. Penso quindi che si tratti di un *lapsus* perchè la Zecca italiana è una azienda di tradizioni nobilissime e di serietà ineccepibile.

Ma chi delle « agenzie » ha parlato *ex professo* è il « Progetto 80 ».

È il « Progetto 80 » che ha scoperto questo preteso rimedio ed a conforto della scoperta e della sua validità si è chiamato in causa persino il presidente della Cassa per gli interventi straordinari del Mezzogiorno.

Non è questa la sede per un giudizio sul funzionamento di questo ente, ma non ci sembra che il precedente sia tale da entusiasmare chicchessia.

Queste agenzie dovrebbero dipendere dai vari ministeri competenti per materia e curare progettazioni ed esecuzioni dei progetti approvati.

Che cosa sarebbero quindi se non dei nuovi uffici o (carrozzoni?) destinati praticamente ad eludere la normale via amministrativa?

E se debbono far parte dei vari Ministeri come può pensarsi che possano essere sottratti alle regole di controllo stabiliti dai nostri ordinamenti?

Sottrarre, poi, questi enti ai controlli significherebbe aprire la via ad un processo di dissoluzione (od accelerarlo?) della pubblica amministrazione, con un inevitabile fiorire di irregolarità e di favoritismi senza fine.

Tutti questi arzigogoli anzichè risolvere non farebbero che aggravare la situazione generale. Ammesso che vi siano progetti che superano le specifiche competenze dei vari Ministeri, questi possono benissimo continuare ad essere appaltati con regolari contratti conclusi secondo le norme e con tutte le garanzie di legge; ed analogamente dicasi per l'esecuzione dei progetti stessi qualora si ritenga che questi non possano o non debbano essere realizzati direttamente dai normali organi della pubblica amministrazione.

La circostanza però è utile, se non altro, perchè richiama l'esigenza di riformare profondamente le norme sulla contabilità di Stato in modo da renderle mezzi di garanzia del-

l'opera della pubblica amministrazione e non fonti di intralcio ed è a questo complicato e, sotto certi aspetti, superato apparato che risalgono in buona parte la responsabilità dei timori, della lentezza, delle remore della pubblica amministrazione e che l'opinione pubblica e non poca parte dei ceti politici, usano attribuire ai pubblici funzionari che, come noto, reclamano invece di essere posti nelle condizioni di costituire un utile e rapido strumento al servizio della collettività.

Un'ultima osservazione: salvo quanto potremmo dire in sede di esame degli articoli, non si può non rilevare subito che sarebbe stato opportuno, da parte del Governo, precisare, con l'occasione, la portata e i limiti della norma concernente i « tecnici » (articolo 28) formulata, come noto, in termini confusi ed ambigui, sfuggita forse sia alla volontà dei ministri sia a quella del Parlamento, mentre essa aveva lo scopo di assicurare, nel deserto dei relativi pubblici concorsi, l'afflusso di competenze atte a garantire la continuità e l'efficienza dei servizi tecnici indispensabili alla vita dello Stato.

Preannunciando che il Gruppo di cui faccio parte si limiterà a presentare pochi emendamenti diretti ad aggiustare talune incongruenze delle due precedenti leggi che vanno corrette, concludo auspicando che il prosieguo della discussione sul disegno di legge sia fecondo di utili rapporti al fine di predisporre uno strumento legislativo che fornisca al Governo criteri indicativi i più precisi possibili per ridare alla pubblica amministrazione decoro e funzionalità nell'interesse dell'intera comunità nazionale. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Barra. Ne ha facoltà.

B A R R A . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, il disegno di legge che ci accingiamo a discutere nel testo approvato dalla 1ª Commissione amplia, come ha giustamente sottolineato l'onorevole relatore, l'originaria formulazione dell'articolo unico presentato dal Governo e limitato ad una proroga dei termini stabiliti negli articoli 1, 3, 6 e 28 della legge 28 ottobre 1970 n. 775 e ciò per l'iniziativa di quasi tutti i Gruppi politici attraverso la proposizione di nuove e più articolate norme coordinate poi da un comitato ristretto che definisce in un complesso legislativo organico la residua materia, nel quadro della volontà politica già espressa dal Parlamento nella decorsa legislatura, per poter giungere ad una radicale ed auspicabilmente definitiva riorganizzazione della pubblica amministrazione, non soltanto nelle sue strutture burocratiche ma nelle sue stesse funzioni, in aderenza al precetto dell'articolo 97 della Costituzione.

Tale volontà politica necessariamente postula, in una visione moderna e funzionale, ove non voglia essere contraddittoria, anche l'esigenza tecnica di giungere finalmente alla stesura di testi legislativi coordinati e disciplinanti l'intera materia, eliminando e superando il frantumamento della disciplina normativa di per sè stessa complessa ed ancor oggi articolata in una miriade di singoli provvedimenti legislativi, di differenziati trattamenti economici, non sempre ispirati a criteri di equità, e di voci aggiuntive (circa 200, secondo un recente studio della Ragioneria generale dello Stato): fenomeno che certamente distorce il buon andamento dell'amministrazione.

Non va inoltre disattesa la razionalizzazione dell'attività della pubbica amministrazione attraverso l'unificazione legislativa, anche nei rapporti esterni, e quindi nell'azione amministrativa. Se è pur vero, sul piano storico, che la legislazione, anche limitata allo stato giuridico ed economico del pubblico impiego, è stata sempre vasta fin dai primi decenni dello Stato unitario (l'amico Treu ne ha fatto — mi pare — un ampio e dettagliato *excursus*) ed amplificata dallo svilupparsi delle nuove funzioni, purtuttavia non può disconoscersi che l'accentuata episodica proliferazione legislativa in materia non ha certo contribuito ad un chiaro e definitivo assetto delle funzioni e delle strutture della pubblica amministrazione; esigenza che indubbiamente costituisce uno dei cardini fondamentali della politica legislativa degli Stati moderni, assurta nel nostro paese, almeno nella enunciazione programmatica, a precetto costituzionale.

A tal fine va considerato che soltanto nel 1956 si tentò l'emanazione di un contesto legislativo organico attraverso norme delegate per il riordinamento delle carriere e sostitutivo delle vetuste norme dello statuto degli impiegati dello Stato, risalente al 1923, avviando una ristrutturazione su basi nuove. Questa venne proseguita, a distanza di anni, mediante una nuova delega ispirata a princìpi di più penetrante riforma, con la legge 18 marzo 1968, dopo lunghi studi e dibattiti, anche con la rappresentanza sindacale.

La riforma doveva concludersi (nelle previsioni del legislatore poi non verificatesi) per effetto della successiva legge di delega 775, che non soltanto prorogava i termini di scadenza della precedente delega, ma introduceva in via sostitutiva norme largamente innovative, incardinate e coordinate nella nuova realtà istituzionale e amministrativa scaturente dall'attuazione dell'ordinamento regionale, non solo per i nuovi princìpi della qualificazione funzionale, dell'unificazione e conseguente riduzione delle qualifiche, della chiarezza e onnicomprensività della retribuzione, dello sviluppo della carriera economica sganciata da quella giuridica, ma affrontando aspetti certamente non marginali nei rapporti esterni della pubblica amministrazione, quale ad esempio la semplificazione e lo snellimento dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi.

Se in proposito sono sorte perplessità in dottrina circa l'opportunità di enucleazione di tale materia dal contesto della revisione dell'azione amministrativa (come vedremo risolta dal disegno di legge 114), non può negarsi — qui vorrei sottolinearlo sommessamente al collega De Matteis, assente, in quanto contesta al Governo una volontà politica di giungere rapidamente ad affrontare i problemi nodali della riforma della pubblica amministrazione — l'alto contenuto politico del decreto 24 novembre 1971, n. 529, per l'instaurazione di un corretto e democratico rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, in quanto diretto a superare le remore e i dubbi posti dalla non chiara esplicitazione in pratica del concetto di definitività dell'atto amministrativo e l'abolizione dell'ingiusto e artificioso sistema della non obbligatorietà della pronunzia, onde il gravame amministrativo per decenni si è tradotto non in un mezzo di difesa fiduciaria del cittadino ma viceversa in uno strumento autoritario e defatigatorio dell'amministrazione nei confronti dell'esercizio della stessa tutela giurisdizionale.

Ma se gli aspetti positivi della legge testè ricordati o più ancora, occorre riconoscerlo, la legittima pressione delle categorie interessate indussero il Senato ad un sommario esame del disegno di legge e alla rinuncia a qualsiasi emendamento, pur tuttavia nel quadro della strutturazione dei servizi emersero, nel breve e conciso dibattito, netti dissensi fra l'impostazione data dalla maggioranza di allora e quella data dal Gruppo comunista, in modo particolare per la sistematica della disciplina, come impostata nel disegno di legge, dei cosiddetti quadri dirigenziali; strutturazione considerata essenziale e qualificante nel giudizio dei Gruppi parlamentari che all'epoca costituivano la maggioranza di centro-sinistra. Giova in proposito ricordare che con assoluta schiettezza il senatore Fabiani, nel motivare l'astensione del Gruppo comunista, preannunciava che sull'argomento della dirigenza la battaglia non poteva essere considerata conclusa e si sarebbe trasferita nell'attuazione delle norme delegate; il che è puntualmente avvenuto nel dibattito in seno alla Commissione consultiva e conferma e dimostra che il contrasto in realtà non è quindi oggi nell'esercizio o nell'opportunità o nel corretto uso della delega, bensì è a monte su una differente impostazione e valutazione, su un aspetto importante e certamente innovatore, in bene o in male, secondo la diversa valutazione politica fra maggioranza e opposizione, però deciso col voto del Parlamento cui il Governo era tenuto ad uniformarsi nell'esercizio del potere delegato e non ad eluderlo.

Lo scioglimento anticipato delle Camere non consentì il completamento della riforma attraverso l'emanazione di tutti i provvedimenti delegati, onde la necessità di ulteriori determinazioni legislative e la proposta di proroga avanzata dal Governo e limitata alla parte non esaurita della legge n. 775, con criterio quindi rigidamente restrittivo, e am-

pliata successivamente, come si è detto, nel testo della Commissione per iniziativa parlamentare.

Una valutazione scevra da ogni prevenzione non dovrebbe sollevare dubbi sulla necessità di portare a termine la riforma e il riordinamento della pubblica amministrazione, ove non si voglia ritardarla a tempo indefinito, mediante lo strumento della delega legislativa, soluzione già adottata in tutta la sua ampiezza e non contrastata come principio nei dibattiti delle precedenti legislature e sempre adottata stante la complessità della materia collegata con tutta una serie di aspetti tecnici, con l'esigenza per il legislatore di attenersi inevitabilmente alla formulazione di principi generali dai quali trarre tutti gli elementi di dettaglio e di ristrutturazione mediante i decreti delegati, naturalmente in aderenza all'ipotesi configurata dall'articolo 76 della Costituzione.

Pur tuttavia ci si rende conto che tale necessità, a nostro avviso incontrovertibile — e la lucidità della tesi convalidata dalla prassi sempre costantemente adottata — è in un certo senso appannata per effetto dell'insorta controversia sul decreto 30 giugno 1972, n. 748, in ordine all'avvenuta registrazione con riserva, materia che peraltro forma oggetto di coevo dibattito nella nostra Assemblea e, seppure autonoma sotto l'aspetto strettamente giuridico-costituzionale rispetto al disegno di legge 114, inevitabilmente riverbera nei suoi riflessi politici le diverse valutazioni già nel passato profilatesi in ordine e nel merito della struttura della dirigenza che si sarebbero certamente esaurite se l'evento politico delle elezioni anticipate non avesse impedito l'integrale emanazione dei decreti e precipuamente di quelli afferenti all'ordinamento dei Ministeri. La esposta situazione ed il riconoscimento unanime di tutti i settori del Parlamento sulla necessità di finalmente definire la riforma della pubblica amministrazione impone profondo senso di equilibrio e di serenità nel rapporto dialettico tra maggioranza ed opposizione; il che ci sembra d'avere colto nel dibattito in Commissione nella comune ricerca e definizione dei criteri e metodi per l'esercizio della nuova delega.

Occorre quindi a questo fine in tale clima valutare in termini di non esasperata polemica la nota determinazione della Corte dei conti e la riduzione o il rimensionamento della questione nei suoi reali termini giuridici, che in definitiva non investono, secondo le determinazioni stesse della Corte dei conti, l'entità del trattamento economico definito in altro e diverso provvedimento legislativo e che purtuttavia precipuamente ha dato luogo a valutazioni non sempre obiettive, per certi versi distorte, in alcuni settori della stampa e della pubblica opinione.

Molto opportunamente a tale proposito nel dibattito alla Camera il Gruppo repubblicano ha sottolineato l'estraneità di tale problema alla contestazione in ordine alla mancata registrazione, investendo il contenimento della spesa pubblica e i suoi riflessi non soltanto il trattamento economico degli alti dirigenti ma anche del restante personale statale, parastatale e degli enti pubblici. In definitiva il rilievo della Corte dei conti, almeno nella prima stesura si concretizza nella contestata e non riconosciuta autonomia della delega legislativa di cui agli articoli 16 e 16-*bis*, rispetto a quella concessa con gli articoli uno e tre della legge. Questione estremamente sottile, se volete opinabile, ma di valore esclusivamente interpretativo che certamente non legittima l'identificazione di una preordinata volontà politica di travalicamenti o di abusi di potere da parte del legislatore delegato, come è stato qualche momento fa affermato in questa Assemblea.

Non vogliamo in proposito in questo nostro modesto intervento dilungarci ed entrare nel merito e nell'esame dei vari aspetti della questione, ma solamente sottolineare che non giova a nessuna parte politica non diciamo di strumentalizzare l'argomento, ma neppure di ingigantirlo ai fini dell'esame del disegno di legge 114. Il Parlamento deve meditare non sul merito della decisione della Corte resa legittimamente nell'esercizio di un'autonoma prerogativa e libertà di giudizio, ma sullo spirito in cui essa è stata adottata, sull'*iter* istruttorio seguito e giustamente definito sconcertante dal senatore Agrimi, sulla gravità di talune considerazioni contenute non nel dispositivo, ma nella motivazio-

ne, come l'esasperata e superflua « rivendicazione » della competenza al controllo sugli atti di Governo anche di natura legislativa, peraltro non contestata e quindi estranea perchè non eccepita, alla decisione della sezione di controllo. La contestazione della natura e della configurazione della Corte — nella sua interpretazione giuridica — nel quadro costituzionale di organo ausiliario del Governo sottolinea un riaffioramento conseguentemente rinvigorito e la tendenza ad una non più definita demarcazione tra il controllo di legittimità e quello politico; tendenza cui non sembra abbiano costituito remora gli stessi giudicati del 1968 della Corte costituzionale.

A distanza di un quarto di secolo bisogna lealmente dare atto della fondatezza della preoccupazione del presidente dell'Assemblea costituente, senatore Terracini, allorchè affermava testualmente che « ammettendo il controllo preventivo della Corte dei conti anche sugli atti di Governo che non comportavano spese si accordava alla Corte un enorme potere politico che poteva essere causa di gravi intralci nello svolgimento dell'attività di Governo non attenuato dal procedimento della registrazione con riserva ».

La tendenza è ancor più preoccupante per essersi recentemente manifestata, sia pure in tono attenuato, anche in alcuni pareri resi in sede consultiva dal Consiglio di Stato, il che denota il rischio di sconfinamenti dei limiti istituzionali di competenza di organi costituzionali nella sfera politica che non può che spettare esclusivamente al potere sovrano del Parlamento perchè direttamente derivato dalla volontà popolare. Pertanto, nel raccogliere l'invito rivolto in Commissione al Gruppo della democrazia cristiana dal senatore Modica di meditare sulla vicenda e sul pericolo della spoliazione dei poteri del Parlamento, come egli disse, osserviamo che esso non va identificato, nell'attuale realtà storica e politica del paese, nell'istituto e nell'esercizio della potestà legislativa delegata esercitata sotto la vigilanza del Parlamento e peraltro implicitamente revocabile mediante l'emanazione di leggi ordinarie sulla materia oggetto della delega, ma in altre manifestazioni e tendenze quanto mai pericolose che non vanno indirettamente incoraggiate, amplificandone la portata, e quindi senza indulgere a tentazioni tattiche e come tali transeunti.

Abbiamo già osservato che l'originario disegno di legge governativo si limitava ad una richiesta di proroga nei termini stabiliti negli articoli 1 e 3 relativamente afferenti all'ordinamento e revisione dei servizi e dei controlli dei ministeri e di quelli periferici, nonchè a quelli relativi negli articoli 6 e 28 in ordine ai testi unici e alla disposizione delle carriere dei tecnici dello Stato il cui schema di decreto delegato aveva invero sollevato vive perplessità in seno alla commissione Mancini, tali da consigliarne il rinvio.

I numerosi emendamenti a cui il Governo ha aderito e che hanno determinato l'articolato testo approvato dalla prima Commissione, non hanno inteso nè intendono — occorre recisamente affermarlo — ampliare l'oggetto e il contenuto della delega, quasi una fatalistica abdicazione all'esercizio diretto della legislazione, ma tendono esclusivamente a meglio definire criteri e modalità in termini non sommari ma con la maggiore precisione possibile, e ciò anche sulla scorta della recente esperienza, per prevenire ed evitare ogni futuro conflitto interpretativo con gli organi di controllo costituzionale mediante una quanto mai rigida e univoca applicazione dei limiti posti dall'articolo 76 della Costituzione in ordine al contenuto della delegazione e specificamente ai principi e ai criteri direttivi. Questa esigenza è legittimata da un doveroso e comprensibile comportamento delle contrastanti posizioni emerse e induce a mediarle nel convincimento dell'impossibilità di prescindere dallo strumento della delegazione legislativa che non può a nostro avviso essere sostituito per una proficua ma rapida riforma neppure nei procedimenti abbreviati consentiti dal secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione, anche limitatamente alla materia già elaborata a livello di uffici legislativi e specificatamente all'eventuale ricorso nella sede redigente, cui pare faccia cenno il senatore Maffioletti.

Basterebbe in proposito riferirsi, a scopo esemplificativo, al solo caso della disciplina della prerogativa dell'auto-tutela che investe:

la disciplina dei poteri di annullamento di ufficio, della revoca degli atti amministrativi invalidi o non conformi a pubblico interesse, la prosecuzione della loro operatività e il potere di sospensione di quelli la cui operatività si ritenga di interrompere temporaneamente, la complessa definizione dei limiti della competenza funzionale tra gli organi centrali e periferici, onde non rendere estremamente labile ed incerto, come oggi purtroppo è, il principio del decentramento, per dover concludere in termini di realtà nel senso innanzi esposto che conferma la necessità — ripeto — della delega legislativa.

Palmare dimostrazione della volontà politica della maggioranza nel non indulgere a deleghe ampie e generiche tali da strozzare o eludere ogni confronto e apporto costruttivo con le altre forze politiche è fornita, direi quasi in termini emblematici, dall'articolo 4 del disegno di legge in esame, sostitutivo del testo dell'articolo 6 della legge 775 che fissa minuziosamente i criteri dell'azione amministrativa nel suo coordinato complesso e nei suoi specifici e poliedrici aspetti; anche a rischio di esporsi alla facile ma infondata critica di una normativa dottrinariamente astratta più consona ad uno studio di scienza dell'amministrazione che ad una normativa legislativa che va calata nella realtà operativa concreta ed immediata in cui oggi opera la pubblica amministrazione.

Se siamo convinti quindi della necessità di concludere la riforma con la legge delegata, tuttavia intendiamo prospettare l'opportunità, nell'ambito del potere discrezionale del Parlamento di definire altre procedure oltre i limiti naturalmente insuperabili posti dall'articolo 76, e cioè di valutare l'introduzione di una diversa disciplina in ordine al parere consultivo da esprimersi da parte delle Commissioni parlamentari. Ciò al fine di rendere il parere stesso politicamente più efficace e forse meno diversificato rispetto al procedimento di formazione delle leggi ordinarie d'iniziativa del Governo. Ciò particolarmente per questo disegno di legge che, sia pure nell'assoluta salvaguardia dell'autonomia degli statuti, introduce principi unificativi dell'indirizzo legislativo sulla materia dell'azione amministrativa, anche nella sfera particolarmente delicata dell'ordinamento regionale.

Sarebbe nel nostro modesto giudizio opportuno eliminare quello che definirei il diaframma tra il Governo e Commissione consultiva parlamentare, costituito dalla circostanza che questa esprime parere non su un testo espressione dell'orientamento collegiale del Governo, e quindi dopo il dibattito nel Consiglio dei ministri, ma su schemi che non determinano o identificano alcun vincolante impegno politico nella fase in cui la Commissione li esamina, perchè espressione di articolazioni tecniche, o se volete burocratiche, molto spesso stravolte nel testo definitivo del decreto delegato.

Tale procedura necessariamente attenua la vigilanza delle forze parlamentari sulla legislazione delegata e degrada il dibattito e le conclusioni delle Commissioni ad un parametro incompleto di giudizio o ad un elemento di dibattito poco incidente, per forza di cosa e per colpa di nessuno, ai fini dell'approvazione del testo da parte del Consiglio dei ministri, in cui si profila e si sostanzia la normativa delegata.

Onorevoli colleghi, molti di noi hanno formato la loro esperienza politica lavorando o come amministratori locali o come diretti operatori nel campo della pubblica amministrazione, e ben comprendono anche, per esperienza sofferta, la necessità della riforma della pubblica amministrazione non soltanto o esclusivamente per quegli aspetti di valorizzazione di una classe certamente benemerita ma proprio per affrontare nel fondo quella che è l'essenza della riforma della pubblica amministrazione che (e in questo concordo con il senatore Maffioletti) va considerata come uno strumento diretto ad avvicinare lo Stato e la pubblica amministrazione al cittadino; non una contrapposizione al cittadino. Ecco perchè riteniamo che sarà titolo di onore della VI legislatura poter porre finalmente una parola definitiva a questa riforma che deve incidere profondamente nella struttura di uno Stato moderno, nella struttura di uno Stato di diritto che è sostanzialmente lo Stato democratico. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni

P R E S I D E N T E . Comunico che i Ministri competenti hanno inviato risposte scritte ad interrogazioni presentate da onorevoli senatori.

Tali risposte sono state pubblicate nell'apposito fascicolo.

Annunzio di interpellanze

P R E S I D E N T E . Invito il senatore Segretario a dare annunzio delle interpellanze pervenute alla Presidenza.

P O E R I O , *Segretario*:

PARRI, ANTONICELLI, BASSO, BONAZZI, BRANCA, CORRAO, GALANTE GARRONE, OSSICINI, ROMAGNOLI CARETTONI Tullia, ROSSI Dante, SAMONÀ. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'interno.* — Di fronte alle manifestazioni di sdegno e di allarme provocate in tutto il Paese dall'intensificarsi della violenza e della virulenza fascista, che implicano, peraltro, la corresponsabilità diretta del MSI, si chiede di conoscere:

se non ritengano investita la responsabilità istituzionale del Potere esecutivo come garante e tutore di un'ordinata convivenza civile che l'opinione pubblica sente già minacciata nelle sue istituzioni democratiche;

se, in particolare, non giudichino che dai più recenti accertamenti relativi alla preparazione di attentati non emerga e sia politicamente giustificato l'intervento diretto del Governo previsto dall'articolo 3 della legge 20 giugno 1952, n. 645, per l'immediato scioglimento *ope legis* delle organizzazioni paramilitari di riconosciuta attività squadrista, indipendentemente dalle risultanze delle indagini giudiziarie in corso;

se non concordino sulla necessità che Governo e Parlamento vengano finalmente in chiaro sulle origini e sugli sviluppi, a partire dal 1969, di un organizzato piano e di una pratica sistematica di violenza, di attentati, di provocazione e di intimidazione, diretto a creare nel Paese un eversivo stato di tensione e di paura, di cui occorre insieme chiarire moventi ed obiettivi, politici e sociali, e se a tale scopo non ritengano ormai necessaria un'approfondita indagine.

(2 - 0161)

PISANÒ, FRANCO, MAJORANA, NENCIONI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Premesso:

che, in base all'articolo 15 della legge 8 febbraio 1947, n. 47, ed agli articoli 528 e 725 del Codice penale, ricade praticamente sulle spalle dei soli edicolanti ogni responsabilità penale relativa alla diffusione della stampa periodica;

che, in base agli articoli citati, centinaia di edicolanti sono già stati denunciati, incarcerati e condannati per non avere praticamente esercitato una censura preventiva che non può e non deve loro competere;

che, perdurando tale assurda situazione, il Sindacato nazionale giornalai d'Italia, con sede in Roma, via Gregorio VII, ha istituito una commissione intersindacale che avrà tutte le caratteristiche di una commissione di censura preventiva;

che, in attesa dei giudizi di tale commissione, le pubblicazioni resteranno invendute e verranno poste successivamente in vendita solo quelle che risulteranno approvate da detta commissione;

che tale decisione del Sindacato nazionale dei giornalai d'Italia, seppur comprensibile nel quadro della difesa di una categoria vittima di una legislazione superata ed assurda, crea un precedente estremamente pericoloso che può avere ripercussioni gravissime per quanto riguarda la libertà di stampa e quella di espressione solennemente garantite dalla Costituzione,

gli interpellanti chiedono di sapere se il Governo non ritenga doveroso affrontare e risolvere detta situazione con urgenti provvedimenti che prevedano l'esclusione delle responsabilità dei distributori, degli edicolanti o comunque degli addetti alla diffusio-

ne della stampa, per i reati previsti dagli articoli 528 e 725 del Codice penale.

(2 - 0162)

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Invito il senatore Segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

P O E R I O , *Segretario*:

CIFARELLI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere quali ostacoli hanno finora impedito l'allargamento a quattro corsie dell'intero Raccordo anulare di Roma.

L'interrogante sottolinea il grave danno che deriva, per gli italiani come per gli stranieri, per i turisti come per gli operatori economici e per i cittadini di Roma, in particolare, dalla mancata modernizzazione di tale infrastruttura viaria fondamentale, onde è assurda e deplorevole oltre ogni dire la situazione della Capitale, intorno alla quale entra in crisi il sistema autostradale italiano, e ciò mentre pullulano le iniziative per nuove autostrade, per tangenziali, raccordi, trafori e così via.

(3 - 0574)

CIFARELLI. — *Ai Ministri dei lavori pubblici e della pubblica istruzione.* — Per conoscere quale azione intendano esplicare per la migliore definizione del piano regolatore di Faenza, del quale è in corso l'esame tecnico.

La competenza della Regione, invero, non può e non deve escludere l'azione dello Stato per la tutela del centro storico e dei suoi monumenti. Di essi, peraltro, sarebbe inevitabile la rovina qualora venissero adottate aberranti indicazioni per lo sviluppo urbano, tali, fra l'altro, da compromettere superstiti beni naturali e da imporre notevole spesa pubblica per la realizzazione di costose infrastrutture.

(3 - 0575)

MARIANI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere se sia al corrente delle esatte circostanze nelle quali è accaduta l'inverosimile e paradossale sottrazione dell'imputato Tom Ponzi — arrestato e piantonato in una clinica di Arona per ordine del pubblico ministero di Roma, e quindi tuttora a disposizione dell'autorità giudiziaria della Capitale — il quale fu trasferito per ordine della Procura della Repubblica di Milano in una clinica del capoluogo lombardo pochi minuti prima che giungessero per interrogarlo il giudice istruttore ed il pubblico ministero di Roma, i quali avevano tempestivamente preavvertito il pubblico ministero inquirente di Milano del giorno e dell'ora in cui intendevano espletare il loro incombente.

Si chiede, altresì, se il Ministro non ritenga che con ciò sia stato commesso un illecito, ostacolando o ritardando la funzione giurisdizionale di un organo dello Stato, e se, conseguentemente, non ritenga di promuovere un'inchiesta su un modo di procedere che ha turbato l'armonica complementarità degli organi della giustizia.

(3 - 0576)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

PINTO. — *Al Ministro della sanità.* — Per conoscere se non ritiene di dover adottare provvedimenti particolari per l'assistenza ai minorati psichici, in quanto, essendo venuta a cessare, a norma della legge n. 118 del 30 marzo 1971, la competenza delle Amministrazioni provinciali, l'assistenza, allo stato, viene erogata solamente con ricovero ospedaliero.

Detta assistenza è, però, oggettivamente carente: mancano istituti specificamente attrezzati per il ricovero e l'istruzione dei sopracitati soggetti, i ricoveri vengono effettuati di norma in istituti che mancano di ogni presidio idoneo e nei quali i minorati vengono rinchiusi solo per la sopravvivenza, e, inoltre, il Ministero, per le scarse disponibilità finanziarie, offre a tali cosiddetti istituti rette bassissime che certamente non possono consentire un'assistenza qualificata.

L'interrogante chiede, pertanto, che il Ministro del tesoro disponga per il riesame di tutto il problema, in modo da consentire la

corresponsione di un contributo continuativo in favore di quelle famiglie che si impegnano per un'assistenza domiciliare, assistenza che sarebbe certamente migliore e, comunque, data con affetto.

(4 - 1795)

PIERACCINI, PACINI, TOGNI. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per conoscere il modo ed i tempi di attuazione degli accordi sottoscritti dal Ministero e dalla GEPI, in data 28 marzo 1972 e 24 maggio 1972, che garantivano in Castelnuovo Garfagnana e Pietrasanta la piena occupazione del personale rimasto senza lavoro a seguito del fallimento della « Società ambrosiana calze » e del « Calzificio Ambrosiana ».

(4 - 1796)

PINNA. — *Ai Ministri della sanità e dell'interno.* — Per sapere:

1) se siano a conoscenza del violento incendio propagatosi nel reparto di « Is Mirrionis » dell'Ospedale civile di Cagliari, domato dopo circa 90 minuti, che poteva concludersi tragicamente ove gli stessi degenti non avessero concorso allo spegnimento;

2) se risulti loro, altresì, che, in dipendenza della distruzione di interi reparti, molti degenti sono stati trasferiti in altri istituti e sistemati nei corridoi ed anche in prossimità dei servizi igienici;

3) se non ritengano urgente ed opportuno intervenire per:

a) promuovere un'indagine atta ad accertare le cause che hanno provocato l'incendio e le eventuali responsabilità del sinistro;

b) disporre per un immediato trasferimento dei degenti, togliendoli dallo stato di umiliante mortificazione cui sono stati costretti, ricoverandoli in locali idonei alla salvaguardia della personalità umana;

c) requisire, ove fosse necessario, locali privati o cliniche abilitati al ricovero di ammalati.

(4 - 1797)

PINNA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere:

1) se sia a conoscenza della grave crisi da cui sono investite alcune piccole industrie dell'oristanese, crisi che ha visto la chiusura di alcuni complessi, il licenziamento del personale, la riduzione degli orari di lavoro e la conseguente disoccupazione dei lavoratori;

2) se gli risulti, altresì, in particolare, che gli operai della SILEA s.p.a. (circa 50 dipendenti) hanno occupato lo stabilimento, avendo esperito ogni tentativo, peraltro risultato vano, per dirimere la controversia in atto concernente il mancato pagamento di salari e stipendi dal 31 dicembre 1972;

3) se gli risulti, infine, che la stessa amministrazione della SILEA giustifica tale atteggiamento nei confronti del personale con contributi presunti che avrebbe dovuto ricevere dal Credito industriale sardo e dalla Cassa per il Mezzogiorno e che, invece, non sarebbero stati erogati, creando, conseguentemente, le condizioni per il mancato pagamento di quanto dovuto alle maestranze.

In caso affermativo, si chiede se il Ministro non ritenga urgente un intervento atto ad accertare quanto segnalato ed a tutelare comunque gli interessi dei lavoratori.

(4 - 1798)

PINNA. — *Ai Ministri della sanità e dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere:

1) se siano a conoscenza delle risultanze a cui è recentemente pervenuta un'indagine condotta in Sardegna, secondo la quale ammonterebbero a 12 miliardi di lire i danni al patrimonio ovino dell'Isola derivanti da malattie parassitarie, sulle quali l'interrogante ha avuto già modo di interessare i Ministri competenti;

2) se siano a conoscenza, altresì, del particolare peso del comparto ovino nell'economia dell'Isola, che concorre, con una produzione lorda vendibile valutabile a circa 80 miliardi di lire annui, in misura assai ragguardevole alla formazione del reddito e rappresenta un settore tra i più importanti dal punto di vista occupativo;

3) se risulti loro, infine, che, in dipendenza delle cennate malattie parassitarie, si determina una decurtazione nella produzione del latte intorno al 15 per cento e della

lana nella misura del 10-12 per cento, con gravi ripercussioni, quindi, per l'intera economia dei pastori e degli allevatori e, più in generale, per tutta l'Isola;

4) se non ritengano, conseguentemente, urgente ed opportuno:

a) avuto riguardo all'esistenza, in Sardegna, di oltre 2.600.000 ovini, al peso economico ed ai riflessi di carattere sociale, intervenire nella lotta contro le strongilosi gastro-intestinali degli ovini e le altre malattie parassitarie, onde ridurre le ingenti perdite che rappresentano un vero e proprio costante flagello per l'economia dell'Isola;

b) disporre, d'intesa con gli organi preposti alla lotta contro le malattie parassitarie, per un programma d'intervento sì da sopperire alle carenze degli stanziamenti regionali allo scopo finalizzati, del tutto insufficienti se si tiene conto che essi rappresentano appena il 4 per cento dell'attuale perdita economica causata dalle richiamate malattie parassitarie.

(4 - 1799)

PINNA. — *Al Ministro della difesa.* — Per sapere:

1) se gli risulti il grave malumore esistente tra gli interessati agli obblighi del servizio di leva, ammogliati con prole, i quali, nonostante rappresentino l'unico sostegno economico per le proprie famiglie, sono costretti a prestare servizio con gravi ripercussioni di carattere familiare;

2) se gli risulti, altresì, che la IV Sezione del Consiglio di Stato, recentemente, con sua ordinanza, ha disposto per il rinvio presso la famiglia di un giovane che trovavasi nelle condizioni innanzi descritte;

3) se, pertanto, non ritenga urgente ed opportuno prendere le necessarie misure onde evitare il ripetersi di defatiganti ricorsi per ottenere l'esenzione dagli obblighi di leva, avuto riguardo all'effettiva condizione economica dei ricorrenti.

(4 - 1800)

PINNA. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per sapere:

1) se sia a conoscenza del grave malumore esistente presso la cittadina di Oristano per la soppressione, senza preavviso alle autorità comunali ed in modo del tutto unilaterale, del posto telefonico pubblico sito nella Piazza Eleonora, palazzo SIP, da parte della Società italiana per l'esercizio telefonico;

2) se sia a conoscenza, altresì, del fatto che gli addetti al servizio telefonico pubblico, dal 5 marzo 1973, non prestano più servizio e che, conseguentemente, la popolazione oristanese si trova in una condizione di particolare disagio;

3) se gli risulti, infine, che tale astensione dal lavoro, dovuta anche a ragioni di carattere assicurativo per palesi insolvenze da parte della SIP, rilevate dall'Ispettorato provinciale del lavoro, accentua ulteriormente il disagio della popolazione, la quale deve necessariamente servirsi di altri punti telefonici dislocati in locali per nulla idonei al disimpegno del delicato servizio.

In caso affermativo, si chiede quali provvedimenti il Ministro intenda assumere per il ripristino del servizio, in una sala confortevole e comunque consona al decoro della città di Oristano.

(4 - 1801)

PINNA. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere:

1) se gli risulti che la Cassa per il Mezzogiorno ha avviato l'elaborazione del progetto speciale per gli agrumi, disponendo per uno stanziamento iniziale di 30 miliardi di lire da investire nelle regioni Sicilia, Calabria e Lucania;

2) se gli risulti, altresì, che inspiegabilmente da tale progetto è stata esclusa la Sardegna, la quale, oltre alla naturale vocazione agrumicola, è nella condizione di concorrere, a simiglianza delle altre regioni, al prolungamento della stagione produttiva, obiettivo non ultimo dello stesso progetto speciale:

3) se non ritenga, pertanto, nell'attuazione del predetto progetto, avuto riguardo anche agli ingenti danni provocati dalle calamità agli agrumeti presenti in Sardegna, di dover disporre in tempo per un'azione di

sostegno delle colture, sia del limone, sia degli aranci e dei mandarini.

(4 - 1802)

CIFARELLI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere se intenda sottoporre a vincolo, in forza delle norme vigenti per i beni culturali, il complesso de « Il Cardello » esistente nel comune di Casola Valsenio, fortunosamente sopravvissuto alle esaltazioni deformatrici del ventennio fascista come alle distruzioni della guerra e del dopoguerra.

(4 - 1803)

CIFARELLI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere quali provvedimenti intenda promuovere ed adottare per superare lo stato di abbandono nel quale si trova, a Bologna, lo stabile in via Zamboni 22 (Palazzo Malvezzi) dalla cui crescente fatiscenza sono minacciate pregevoli forme architettoniche e testimonianze artistiche di rilievo.

(4 - 1804)

CIFARELLI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere quali provvedimenti intenda adottare e promuovere per la salvaguardia ed il restauro di quanto resta dell'edificio della caserma « Pasi » in Faenza.

L'interrogante sottolinea, in particolare, il valore storico ed architettonico delle parti porticate, che sono sopravvissute alle distruzioni della seconda guerra mondiale ed all'azione dei demolitori nel dopoguerra.

(4 - 1805)

CIFARELLI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere quali provvedimenti intenda adottare e promuovere per la migliore tutela del Palazzo Ghetti, in Faenza, sito in corso Matteotti, in angolo con via Naldi.

Si tratta, invero, di un edificio del centro storico, importante per la sua architettura e per le testimonianze in esso contenute.

(4 - 1806)

CIFARELLI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere quali provvedimenti intenda adottare per la salvaguardia del Palazzo Conti Leoni, sito nel centro storico di Faenza, in corso Matteotti, in angolo con via Borgodoro.

(4 - 1807)

CIFARELLI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere quali provvedimenti intenda promuovere ed adottare per la salvaguardia ed il restauro dell'edificio sito a Faenza, in via XX Settembre, tra via San Filippo Neri e vicolo Borsieri.

Si tratta dell'ex convento dei Filippini, costruito nel '600 sull'area di un'antichissima chiesa, caratterizzato da vicende significative e strettamente connesse con la cultura e con lo sviluppo civile della città.

(4 - 1808)

DINARO, NENCIONI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia.* — Con riferimento ad uno spettacolo teatrale dal titolo « Godi fratello De Sade », che viene presentato da circa un mese in un *cabaret* della Capitale, si chiede di conoscere se non ritengano violati gli articoli 402, 404 e 406 del vigente Codice penale, in relazione alla rappresentazione blasfema e spregiativa dei più alti simboli della religione cattolica: la Croce e il Sacramento dell'Eucarestia.

Prescindendo, infatti, dall'oscenità, anche formale, che caratterizza l'intero spettacolo e dal continuo grossolano vilipendio di quegli istituti sociali (patria, famiglia, eccetera) che trovano fondamento nella coscienza civile del cittadino, la religione cattolica viene in esso gravemente vilipesa attraverso atti e simboli triviali e profani, come in particolare può desumersi dalle scene seguenti:

1) preceduta ed accompagnata da un noto inno popolare religioso (« Mira il tuo popolo, o bella Signora », eccetera), si svolge un'oscena parodia della Crocifissione in cui, al posto del Cristo, legata per i polsi alle braccia di una grande croce, viene presentata una nota attrice di null'altro vestita che di una falsa spada che le trafigge il pube;

2) sempre preceduta ed accompagnata da altro notissimo inno religioso (« T'adoriamo Ostia divina », eccetera), la scena presenta un attore vestito da prete che consuma in due momenti diversi l'Ostia dopo averla imbottita di fettine di salame ed aspersa con pepe e sale: il tutto tolto da un grosso messale simbolico sul cui frontespizio campeggiano le scritte « Il Catechismo » e « Lex moralis ».

In relazione a quanto sopra, si chiede di conoscere se e quali provvedimenti il Governo intenda adottare, sempre che il livello di permissività nel nostro Paese non sia già tale da far considerare ormai abrogati non soltanto l'articolo 1 del Concordato del 1929 tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, che pure impegna il Governo ad impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto col carattere sacro della Città eterna, sede vescovile del Sommo Pontefice e centro del mondo cattolico, ma le stesse norme del Codice penale sopra richiamate.

(4 - 1809)

ARNONE. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Premesso:

1) che non è stata data risposta al quesito *b*) di cui all'interrogazione n. 4-1232, mentre il professor Ernesto Scavuzzo ha provato, nel suo ricorso del 10 aprile 1973, che effettivamente il Ministero gli negò ogni garanzia di difesa dal provveditore agli studi di Agrigento;

2) che il provveditore agli studi di Caltanissetta ha svelato l'esistenza di tre note, scritte dal provveditore agli studi di Agrigento al Ministero, contro il professor Scavuzzo ed allo stesso tenute ermeticamente segrete, nonostante le sue reiterate richieste della garanzia di procedura e di difesa;

3) che il provveditore agli studi di Caltanissetta ha riportato inesattamente proposizioni e parole da atti scritti, danneggiando, sia pure preterintenzionalmente, il professore Scavuzzo,

si chiede di conoscere:

a) quando il Ministro adotterà finalmente idonei provvedimenti, affinchè al professor Scavuzzo sia conferito l'incarico della presidenza dell'Istituto tecnico commerciale di Caltanissetta, reintegrandolo nei suoi diritti ed interessi;

b) se intenda provvedere affinchè vengano a cessare gli effetti delle predette note vessatorie, il cui uso è ovviamente illegittimo.

(4 -1810)

POERIO. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere quali provvedimenti intenda prendere per far sì che sia restituita la tranquillità alla popolazione di Isola Capo Rizzuto, in provincia di Catanzaro, divenuta famosa non già per le incomparabili bellezze naturali che ne fanno uno dei centri di maggiore sviluppo ed interesse turistico dell'intero litorale jonico, ma per le azioni mafiose che vi vengono consumate ai danni di pacifici cittadini e di imprenditori ed operatori economici.

Per sapere, altresì, se il Ministro non ritenga opportuno affidare il comando di quella Stazione dei carabinieri ad un graduato, coadiuvato da un adeguato numero di militi, capace di garantire l'ordinato e proficuo svolgimento delle attività lavorative e produttive, nonchè tranquille vacanze a quanti vorranno scegliere Isola e le sue bellissime zone turistiche di Le Castella, Capo Rizzuto, Le Cannelle, Praidonga e Valtur, ove già esistono attrezzature ed impianti moderni, per l'incipiente estate.

L'interrogante fa presente, anche nella sua qualità di consigliere comunale di Isola Capo Rizzuto, che non sempre, purtroppo, l'Amministrazione comunale di quella cittadina è stata coadiuvata dalle forze dell'ordine per il rispetto della legge e perchè la legge stessa fosse eguale per tutti.

Si deve far rilevare al Ministro che l'interrogante ha già più volte rappresentato tale insostenibile stato di cose con interrogazioni, le quali però non sempre hanno ricevuto adeguata risposta, capace di soddisfare l'attesa di quella laboriosa popolazione.

(4 - 1811)

Ordine del giorno per la seduta di mercoledì 9 maggio 1973

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, mercole-

dì 9 maggio, alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione dei disegni di legge:

Proroga dei termini stabiliti dagli articoli 1, 3, 6 e 28 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, recante modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249, sul riordinamento della pubblica Amministrazione (114);

FILETTI. — Modifiche ed integrazioni all'articolo 26 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, concernenti il riconoscimento di servizi non di ruolo dei dipendenti statali (504);

BARTOLOMEI ed altri. — Interpretazione autentica dell'articolo 26 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, e dell'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, in materia di valutazione dell'anzianità di servizio degli insegnanti (516);

e della Risoluzione della 1ª Commissione sul decreto registrato con riserva dalla Corte dei conti concernente la disciplina delle funzioni e il trattamento economico dei dirigenti statali (*Doc.* XXXII, n. 1).

La seduta è tolta (*ore 21*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari