SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

149ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 10 MAGGIO 1973

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente VENANZI,
indi del Vice Presidente SPATARO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 381-B:

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 7300
* CASSIANI 7300

Seguito della discussione:

« 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**):

BUCCINI . . . . . *Pag.* 7283
COLELLA 7271
OLIVA 7294
PISCITELLO 7291
POERIO 7275

N. B. — *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.*

Presidenza del Vice Presidente VENANZI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 10*).

Si dia lettura del processo verbale.

P O E R I O , *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana dell'8 maggio.*

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

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); « 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 il 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 »; « 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 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.

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

È iscritto a parlare il senatore Colella. Ne ha facoltà.

C O L E L L A . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la legge 28 ottobre 1970, n. 775, che ha portato, come è noto, modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249, concernente la delega al Governo per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali, stabilì nuovi termini per l'emanazione delle nuove norme di attuazione che dovevano aggiungersi a quelle già emesse in base alla ricordata legge n. 249 del 1968.

Ai sensi della nuova delega legislativa, che si esauriva entro il 30 giugno dello scorso anno, il Governo doveva portare a termine quella complessa ed importante operazione di riforma dell'apparato statale, sollecitata in campo politico ed auspicata da larghi strati della pubblica opinione.

Ed in effetti, entro tale termine il potere delegato è stato, per la massima parte, tempestivamente esercitato attraverso l'emanazione di una serie di importantissime disposizioni che hanno permesso all'amministrazione dello Stato di compiere un passo avanti nel difficile cammino verso il suo necessario adeguamento alla realtà politica, economica e sociale del paese.

Motivi di carattere tecnico non disgiunti dalle note vicende politiche che, nei primi mesi del 1972, hanno portato all'anticipato scioglimento delle Camere, non hanno reso possibile condurre a compimento altri adempimenti inerenti all'attuazione della delega in questione, come, ad esempio, la revisione e l'ordinamento dei servizi statali centrali e periferici, la disciplina generale dell'azione amministrativa e la nuova disciplina delle carriere del personale tecnico delle amministrazioni dello Stato

Ciò ha indotto il Governo a chiedere la proroga, fino a sei mesi dalla data di entrata in vigore della nuova legge, dei termini stabiliti appunto dagli articoli 1, 3, 6 e 28 della legge n. 775 del 1970, presentando al Senato il 4 luglio 1972 il disegno di legge n. 114.

Nel corso dell'esame presso la 1ª Commissione, tale disegno di legge ha assunto una nuova struttura rispetto a quella originaria e l'articolo unico di cui si componeva è stato sostituito con una serie di norme che opportunamente, a mio giudizio, conferiscono al provvedimento stesso una portata ben più ampia di quella che si prefiggeva: innanzi tutto la fissazione di termini tecnici più lunghi corrisponde realisticamente alla complessità della materia trattata e, in secondo luogo, le nuove norme aggiunte dalla Commissione, toccando aspetti particolari strettamente connessi con la riforma dell'apparato statale, la completano in modo organico e sostanziale.

Infatti, come apprendiamo dalla relazione che ha accompagnato il provvedimento in Aula, in seno alla 1ª Commissione si è sviluppata una approfondita discussione cui hanno partecipato tutti i gruppi politici attraverso una serie di proposte intese a modificare ed integrare norme della legge n. 775 non ricomprese in quegli articoli per i quali è necessario procedere alla proroga di termini scaduti, ma che pur tuttavia sono apparse meritevoli di opportuno aggiornamento.

Inoltre la Commissione ha ritenuto di estendere il suo esame anche a due iniziative parlamentari, che poi sono state assorbite nel nuovo testo del disegno di legge redatto dalla Commissione stessa, riguardanti aspetti particolari del complesso problema di riordinamento dell'amministrazione statale, quali la modifica e l'integrazione dell'articolo 26 della citata legge n. 775, sul quale tornerò in seguito dopo avere compiuto una sommaria disamina delle singole norme che sono state sottoposte all'approvazione dell'Assemblea.

Chiare e complete appaiono le integrazioni apportate all'articolo 1 della legge n. 775 riguardanti la revisione e l'ordinamento dei servizi centrali dei Ministeri.

Mi sembra innanzi tutto congruo il termine stabilito per l'emissione, da parte del Governo, dei necessari decreti delegati, operazione questa che, dopo l'avvenuto trasferimento di talune funzioni, di servizi e di personale statale alle regioni a statuto ordinario e la nuova disciplina dei ruoli dirigenziali dello Stato stabilita con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, non dovrebbe porre attualmente problemi di particolare difficoltà.

Condivido in pieno la nuova disposizione concernente la possibilità di trasferire da un Ministero all'altro compiti, funzioni, servizi e personale al fine auspicabile di giungere ad una netta ed omogenea ripartizione di competenze, evitando cioè una volta per sempre quelle duplicazioni di uffici e di servizi che comportano lungaggini ed intralci notevoli nello svolgimento dell'attività amministrativa. Ogni Ministro deve poter trattare con snellezza di procedure le materie che sono affidate alla sua specifica competenza, senza dover concertare con altre amministrazioni aspetti particolari dello stesso problema che attualmente rientrano nelle attribuzioni di queste ultime.

Opportuno completamento della ristrutturazione dell'apparato statale appare la disposizione concernente il riordinamento delle amministrazioni e aziende autonome dello

Stato ai fini di una loro più efficiente organizzazione e produttività, nonchè il riordinamento della struttura, delle competenze e delle procedure degli organi consultivi delle singole amministrazioni.

Sempre ispirata a motivi di semplificazione di procedure appare l'eliminazione del terzo comma dell'articolo 3 della legge n. 249 nel testo modificato dall'articolo 2 della legge n. 775. Infatti tale disposizione prevedeva la necessità di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per stabilire il numero e la competenza delle sezioni di ciascuna amministrazione. Tenuto conto che dette unità, se pur importanti, non assurgono a livello dirigenziale, sembra sufficiente che la loro determinazione rimanga nella sfera di competenza di ogni singolo Ministero.

L'articolo 3 del disegno di legge, nel testo proposto dalla 1ª Commissione, nel prorogare il termine previsto dall'articolo 3 della legge n. 775 per l'esercizio della delega in materia di riordinamento degli uffici periferici statali, assume rilevanza particolare in quanto mira ad adeguare su tutto il territorio nazionale l'organizzazione periferica dello Stato in relazione all'ordinamento regionale.

In tal senso è stata opportunamente inserita nel nuovo testo dell'articolo 3 una serie di disposizioni di delegazione riguardanti il trasferimento di funzioni, di uffici e di personale statali alle regioni a statuto speciale, in analogia a quanto già è stato disposto, per le regioni a statuto ordinario, con l'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

E d'altro canto non è concepibile che in Sicilia, in Sardegna, nel Trentino-Alto Adige, nel Friuli-Venezia Giulia nella Valle d'Aosta continui ad esistere una struttura periferica dello Stato non conforme a quella ormai in atto presso le restanti regioni e vi siano, laddove già non vi abbiano provveduto speciali norme di attuazione dei singoli statuti, rapporti diversi tra Stato e regioni nell'esplicazione dell'attività amministrativa nei vari settori.

Di particolare importanza ritengo anche l'articolo 4 del nuovo testo del disegno di legge che sostituisce l'articolo 6 della legge n. 775 con una formulazione più completa dei principi e dei criteri direttivi in base ai quali il Governo è delegato ad emanare norme di legge per la disciplina generale dell'azione amministrativa, da valere anche per l'attività delle regioni, sempre che le norme stesse siano compatibili con gli statuti regionali.

Questi che ho elencato ritengo siano gli aspetti più salienti del provvedimento sul quale il Senato è chiamato ad esprimere il suo parere. I rimanenti articoli si limitano a fissare nuovi termini per l'esercizio del potere delegato come: l'articolo 5 con il quale si modifica anche la normativa stabilita dall'articolo 17 della legge n. 775 nel senso che si prevede la possibilità di procedere all'unificazione dei ruoli centrali e periferici, non solo della stessa amministrazione, ma anche — se possibile ed opportuno — di più amministrazioni; l'articolo 9 che proroga il termine per la emanazione delle norme per una nuova disciplina delle carriere del personale tecnico delle amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo; l'articolo 10 che sposta al 30 giugno 1975 il termine entro il quale il Governo è delegato ad emanare due testi unici contenenti rispettivamente lo statuto degli impiegati civili dello Stato e il loro nuovo stato economico; oppure, come l'articolo 6, a dettare nuove disposizioni per la formulazione dei pareri, da parte delle Commissioni parlamentari e degli altri organi od enti previsti, sugli schemi di decreti da emanare in attuazione della rinnovata delega.

Un discorso a parte vorrei fare per gli articoli 7 e 8 del testo del disegno di legge predisposto dalla 1ª Commissione e su questo richiamo in particolare l'attenzione dell'onorevole relatore.

Già nella lontana seduta del 23 ottobre 1970, alla conclusione della quale il Senato approvò definitivamente il disegno di legge n. 1332 che di lì a pochi giorni veniva pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 283 come legge 28 ottobre 1970, n. 775, furono approvati dal Senato stesso due ordini del giorno portanti, rispettivamente, i numeri 1 e 11 in base ai quali il Governo veniva impegnato ad eliminare ogni disparità di trattamento tra il personale avventizio e il personale di

ruolo nell'applicazione dell'articolo 25, che prevedeva il riconoscimento di titoli di studio ai fini del passaggio nelle carriere corrispondenti ai titoli stessi.

Infatti, la dubbia formulazione della norma sembrava, ingiustamente, non potersi applicare ai dipendenti di ruolo delle amministrazioni statali, come in effetti avvenne, creando pertanto una discrasia tra questi ultimi e il personale avventizio.

Tale svantaggio si è opportunamente eliminato con l'articolo 7 del disegno di legge in argomento che chiaramente estende anche al personale di ruolo i benefici già previsti dal citato articolo 25, pur se, altrettanto opportunamente, si è ritenuto di collegare il possesso del titolo di studio all'avvenuto svolgimento di mansioni proprie della categoria superiore da parte dei dipendenti che intendono avvalersi del beneficio.

Ritengo personalmente che, nella formulazione attuale, la norma sia accettabile sia dagli interessati che dalle singole amministrazioni le quali potranno applicarla con la dovuta chiarezza e garanzia.

Mi permetto, pertanto, amichevolmente dissentire con il relatore senatore Agrimi là dove nella relazione esprime qualche dubbio sulle possibilità che l'articolo 7, nell'attuale stesura, possa raggiungere interamente le finalità proposte.

Non mi sembra che l'articolo stesso abbisogni di una formulazione più completa per ricomprendere talune eventuali situazioni meritevoli di considerazione.

A mio avviso tali perfezionamenti andrebbero invece apportati al successivo articolo 8, anche in relazione a quelle iniziative parlamentari — e precisamente i disegni di legge nn. 504 e 516 — che, come ho avuto modo di precisare all'inizio del mio intervento, sono stati esaminati dalla Commissione unitamente al disegno di legge governativo n. 114 e che l'articolo 8 ha inteso assorbire.

È vero che così come formulate le due proposte parlamentari non hanno potuto ottenere il parere favorevole della 5ª Commissione a causa dell'onere finanziario da esse derivante, ma è altrettanto vero che la formulazione dell'articolo 8 non ha minimamente recepito alcun aspetto, se pur limitato, del contenuto delle proposte stesse.

Personalmente ritengo che sia meritevole di accoglimento da parte del Senato una migliore valutazione del servizio non di ruolo prestato dai dipendenti statali prima della loro immissione in ruolo. Come il legislatore con l'articolo 26 della legge 775 ha ritenuto di conferire un riconoscimento economico del servizio non di ruolo prestato anteriormente alla nomina nella carriera di appartenenza e purchè prestato nella medesima carriera, alla stessa stregua si dovrebbe prevedere un riconoscimento del medesimo servizio non di ruolo ai fini giuridici, senza peraltro che ciò possa portare a ricostruzioni di carriera e quindi a sconvolgimenti negli attuali ruoli organici delle singole amministrazioni, come previsto dal disegno di legge n. 504 del senatore Filetti.

Questa mia asserzione non deve apparire in contrasto con il parere negativo da me fornito a nome della 5ª Commissione sui disegni di legge nn. 504 e 516, in quanto un riconoscimento ai fini giuridici del servizio non di ruolo nei termini e con le limitazioni innanzi esposti non comporterebbe alcun onere per il bilancio dello Stato.

Al contrario una soluzione di tal genere permetterebbe di sanare alcune sperequazioni esistenti nell'amministrazione statale. Infatti, ritengo opportuno rammentare che per talune categorie di personale statale il servizio non di ruolo è stato valutato sia ai fini economici che a quelli giuridici da leggi particolari.

Voglio citare ad esempio: la legge 12 marzo 1968, n. 270, che, all'articolo 2, ha riconosciuto il beneficio dell'intera valutazione del servizio non di ruolo al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri ed a quello del Ministero del turismo e dello spettacolo; il decreto-legge 19 giugno 1970, n. 370, convertito nella legge 16 luglio 1970, n. 576, che ha riconosciuto, sia ai fini giuridici che economici, la valutazione del servizio non di ruolo prestato dagli insegnanti delle scuole elementari, secondarie ed artistiche; la legge 18 marzo 1968, n. 413 che al secondo comma dell'articolo 10 ha riconosciuto, anche in questo caso ai fini giuridici oltre che a quelli economici, al personale ex EAM inquadrato nello Stato in forza della medesima legge il precedente servizio prestato non al-

le dipendenze dello Stato, ma dell'ente (EAM) cui precedentemente apparteneva.

A parte i precedenti innanzi citati che ritengo della massima importanza ai fini di un'opportuna integrazione dell'articolo 8 in questione, che porrebbe su uno stesso piano di eguaglianza di trattamento tutti i dipendenti dello Stato, mi sembra che in linea di principio il servizio non di ruolo non può non essere comunque considerato come servizio effettivamente prestato alle dipendenze dello Stato, con eguali caratteristiche del servizio di ruolo, con lo stesso carico di doveri. Trovo pertanto equo che sia data rilevanza giuridica ad un servizio prestato in carriera corrispondente a quella di appartenenza, nel corso del quale i dipendenti hanno svolto le identiche funzioni esercitate anche a seguito della loro immissione in ruolo.

Ed è con piacere che rilevo che — senza alcun concerto — questa mia tesi è stata sposata anche dal senatore De Luca con l'emendamento 8. 1.

Nel dichiararmi pertanto favorevole al disegno di legge nel testo predisposto dalla 1ª Commissione, prego gli onorevoli colleghi di esaminare con la massima attenzione il problema del riconoscimento ai fini giuridici del servizio non di ruolo prestato dai dipendenti statali per una più completa formulazione dell'articolo 8, con il che il Senato approverebbe un testo veramente completo e non più lacunoso di norme attinenti il riordinamento dell'Amministrazione statale. (*Applausi dal centro.*)

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

P O E R I O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, già i colleghi della mia parte politica, e non solo essi, hanno dimostrato come non possa concedersi la delega al Governo sul disegno di legge posto in discussione. Ciò non tanto e non solo per l'esame della fondatezza o meno dei rilievi formulati dalla Corte dei conti al decreto delegato sulla dirigenza statale, ma soprattutto per verificare la corrispondenza tra il mandato conferito al Governo con la legge di delega e il decreto delegato stesso.

Ritengo anch'io, perciò, che il dibattito non dovrà avere un contenuto di carattere giuridico, ma di carattere politico, e comunque tale da investire il provvedimento del Governo per il vizio rappresentato dall'abuso della delega legislativa che ha sconvolto i princìpi fissati dalla legge delegante e ha generato, come sosteneva il collega Maffioletti, un conflitto assai grave con il Parlamento.

Per quanto riguarda il comportamento del Governo, che ha falsato lo spirito e la logica delle norme deleganti, la mia parte politica ha già espresso il proprio dissenso anche prima della censura della Corte dei conti; dissenso, come si ricorderà, condiviso anche dalla « Federazione sindacale unitaria » che si rifiutò di sottoscrivere la condotta del Governo non partecipando ai lavori dell'apposita commissione incaricata di esprimere il parere sui decreti delegati.

Del resto solo un Governo impegnato in un recupero di potere centralizzato a danno delle regioni poteva operare una simile forzatura nella interpretazione dei decreti delegati. Infatti, in base alla legge n. 775, era necessario partire dalle funzioni attribuite alle regioni e dalla ristrutturazione dei ministeri. Il Governo ha rovesciato radicalmente tale impostazione partendo dalle persone dei dirigenti per pervenire alle relative competenze e strutture ministeriali. Solo quando è stato oggetto di critiche generali a seguito dei rilievi della Corte dei conti ha tentato un discorso generico e di opportunità politica.

Da tutto ciò si comprende come il Governo intenda accantonare il disegno di riforma burocratica della pubblica amministrazione. Il provvedimento per l'alta dirigenza costituiva una prova irrefutabile di questa linea, con la quale si tenta di opporre una visione organica della gestione del pubblico impiego.

Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, mi occuperò nel mio intervento dell'inflazione patologica di certi settori della pubblica amministrazione e della violazione della legge n. 775 del 1970, concernente la delega al Governo per la revisione dell'ordinamento dei ministeri in conseguenza del trasferimento alle regioni delle competenze amministrative nelle materie previste dall'articolo 117 della Costituzione.

Mi occuperò più specificatamente della proposta di ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici e dei vari testi che lo stesso Ministero dei lavori pubblici ha fatto circolare sulla riforma che al Ministero stesso si intende dare. Tanto faccio per dimostrare come si intenda violare, da parte del Governo, la delega conferitagli, nell'abuso, nel travisamento dello spirito e della logica delle norme delegate, con la struttura elefantiaca ed accentratrice che a questo ministero si intende dare.

Ma prima di addentrarmi in questa particolare valutazione ritengo opportuno richiamare una serie di criteri direttivi ben precisi per riorganizzare gli uffici secondo un modello di cui già si dettavano le linee fondamentali sulla base di una valutazione critica dell'attuale organizzazione dei vari ministeri, della loro pesantezza burocratica, dei conseguenti ritardi operativi nell'espletamento dei mandati e nasceva perciò l'esigenza di una profonda ristrutturazione degli apparati. A tal proposito la legge-delega indica le più macroscopiche distorsioni dell'attuale sistema quando propone: primo, la soppressione degli uffici che non risultino rispondenti ad un rigoroso criterio di funzionalità, prescindendo dai profili di carriera delle rispettive carriere direttive; secondo, la revisione dell'ordinamento dei servizi e dei singoli ministeri e la necessità dell'eliminazione ad ogni livello delle duplicazioni degli uffici e dei servizi fra più dicasteri; terzo, la disciplina dei singoli procedimenti amministrativi nei vari settori per tendere alla semplificazione e allo snellimento delle procedure in modo da rendere sempre più sollecita ed economica l'azione amministrativa e quindi l'eliminazione della duplicazione di competenza di concerti non necessari, dei pareri, dei controlli e degli adempimenti in genere che non siano essenziali per una valutazione del pubblico interesse e per la consistente tutela degli interessi dei cittadini. Chiara è comunque la legge quando afferma il carattere non settoriale della riforma e pone come norma la contestualità dei decreti di riordinamento dei ministeri con quelli di trasferimento delle funzioni. E sostiene la riduzione delle competenze degli uffici centrali in conseguenza del trasferimento di funzioni amministrative alle regioni. Questi, in linea di massima, i criteri direttivi che la legge-delega pone al Governo nella emanazione dei vari decreti previsti dalla legge stessa.

Ciò, a mio avviso, non si può dire per quanto attiene al Ministero dei lavori pubblici; e a questo proposito un primo rilievo che intendo sottoporre all'attenzione dell'onorevole Presidente del Senato, dell'onorevole Ministro e degli onorevoli colleghi, è dato dal fatto che circolano in questo momento due diverse proposte di ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici. Ho voluto portare con me le copie: una prima trasmessa alle regioni per raccogliere le osservazioni delle regioni stesse sulla proposta di riordinamento dei Ministeri ed è dello scorso anno; una seconda messa in circolazione nelle ultime settimane che propone, anche questa, la ristrutturazione del Ministero partendo dalla denominazione del Ministero stesso che intitola « Ministero per l'ambiente e per le opere pubbliche ». La prima proposta all'articolo dell'ordinamento del Ministero così recita: « Lo Stato esercita, a mezzo del Ministero dei lavori pubblici, le funzioni e le attività ad esso spettanti in base alle norme vigenti in materia di opere pubbliche, di acque e di difesa del suolo, di intesa col Ministero dell'agricoltura e delle foreste, di opere marittime, di edilizia pubblica ed abitativa e di pianificazone territoriale, ad eccezione di quelle trasferite o delegate alle regioni od attribuite dalle regioni ad altre amministrazioni. A tal fine il Ministero promuove e adotta, nell'ambito della propria competenza, i provvedimenti necessari all'attuazione dei compiti che la legge gli attribuisce e assicura, avvalendosi anche dei commissari del Governo, con atti di indirizzo e coordinamento eventualmente necessari, il rispetto, pure nelle attività svolte dalle regioni nelle suddette materie, delle esigenze connesse agli interessi generali dello Stato o di più regioni anche in relazione agli obiettivi del programma economico nazionale e agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali ». La prima proposta, ripeto, sottoposta all'esame delle regioni prevedeva

al centro cinque direzioni generali con 25 divisioni e quattro servizi speciali, un consiglio di amministrazione, un comitato permanente di coordinamento, un consiglio superiore dei lavori pubblici e aziende speciali per le strade e le ferrovie; in periferia, tredici magistrati alle acque e alle opere pubbliche statali organizzati in cinque divisioni, un servizio tecnico ispettivo e diversi organi consultivi ciascuno, che si aggiungono ai due già esistenti di Venezia e di Parma che si avvalgono di altri uffici periferici, ex sezioni speciali degli uffici del Genio civile, che operano nel settore delle acque e della sistemazione idrogeologica delle opere marittime ed edilizie.

La seconda proposta che circola in queste settimane, oltre a cambiare la denominazione del Ministero che, come si è detto, si intitolerebbe « Ministero per l'ambiente e per le opere pubbliche », cambia altresì la struttura e gli scopi del Ministero stesso, ampliando competenze e interessi che prevaricano il disposto del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n.8, in rapporto agli interessi generali dello Stato e delle regioni, e gli stessi obiettivi del programma economico nazionale. Infatti all'articolo 2 di questa seconda proposta di ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici . . .

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* È una proposta?

P O E R I O . Sì, è una proposta di ristrutturazione.

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* È uno studio interno.

M O D I C A . Allora sarà ancora peggio.

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Non lo so.

P O E R I O . Onorevole Ministro, mi permetta di contraddirla. Non discuto in linea di diritto quello che lei sostiene; lo discuto in linea di fatto. Attualmente queste proposte sono all'esame dei consigli regionali, cioè è atto recapitato da un ente, il Ministero dei lavori pubblici, ad altri enti dello Stato italiano, enti costituzionali come le regioni. . .

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Il primo sì, il secondo non lo so.

P O E R I O . Onorevole Ministro, ho qui il testo originale steso su carta del Ministero dei lavori pubblici, quindi niente di arbitrario e abusivo. (*Interruzione del senatore Oliva*). Se lo ritiene opportuno, onorevole Ministro, richiami il Ministro dei lavori pubblici.

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Non lo posso richiamare.

P O E R I O . Faccia presente, al Consiglio dei ministri, la irregolarità della distribuzione del documento. Sta di fatto che io le sottopongo un atto non di mia invenzione nè di invenzione della mia parte politica.

Comunque continuiamo. L'articolo 2 di questa seconda proposta di ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici così recita: « Lo Stato esercita a mezzo del Ministero per l'ambiente e per le opere pubbliche le funzioni ad esso spettanti in materia di tutela ambientale ed ecologica nonchè di assetto del territorio, di sistemazione idrogeologica e di difesa del suolo, di infrastrutture, di acque e della loro tutela dall'inquinamento, di edilizia pubblica e abitativa e di lavori pubblici statali, di determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi nei settori delle opere pubbliche e nella relativa normativa tecnica. Il Ministero per l'ambiente e per le opere pubbliche espleta altresì la funzione di proposta di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, e verifica, nell'ambito della propria competenza, lo sviluppo delle attività regionali in rapporto agli interessi generali dello Stato o di più regioni, agli impegni del programma economico nazionale e agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali ».

Ella, che so essere persona attenta per esperienza e capacità, può valutare alla stregua dei fatti che ho messo a sua disposi-

zione le differenze sostanziali esistenti tra il primo e il secondo schema.

Il Ministero, così riordinato — ecco l'altro aspetto della questione — dovrebbe comporsi di un consiglio di amministrazione, di una direzione generale per la programmazione e l'organizzazione amministrativa, di una direzione generale per l'ambiente, una direzione generale per le infrastrutture, una direzione generale per le acque e la difesa del suolo, una direzione generale per l'edilizia pubblica residenziale, diciannove divisioni, cinque sezioni, tre delegazioni, nove servizi, nove magistrati per l'ambiente e per le opere pubbliche, due magistrati alle acque per le provincie venete, di Mantova e per il Po, sette dipartimenti per l'ambiente e per le opere pubbliche, nove dipartimenti per le opere marittime, trasformazione in organi periferici della amministrazione dell'ambiente e delle opere pubbliche degli uffici ordinari del genio civile, aventi sede nel territorio delle regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige, Val d'Aosta, l'ufficio per le opere edilizie di Roma ed i centri permanenti di coordinamento idraulico, nonchè i cantieri e le officine di Bari, Boretto, Cavanella d'Adige, Civitavecchia, Messina, Olbia, Senigallia e Stra.

Ho voluto leggere, signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, le osservazioni delle regioni allo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il riordinamento del Ministero dei lavori pubblici, trasmesse alla Commissione regioni del Senato e tutte — dico tutte — concordano sul fatto che una effettiva riforma dell'amministrazione statale, connessa con la riforma regionale, dovrebbe portare ad una struttura estremamente snella e comunque diversa dall'attuale struttura del Ministero dei lavori pubblici. L'esposizione sintetica che ho fatto degli schemi di riforma in circolazione del Ministero dei lavori pubblici mi pare si propongano il risultato opposto.

Doveva essere questa l'occasione del trasferimento delle funzioni amministrative in materia di urbanistica e di lavori pubblici alle regioni, una grossa riforma sostanziale della amministrazione, dell'intervento statale nel settore per assegnare al Ministero dei lavori pubblici un ruolo coordinato con il ruolo delle regioni. Il risultato al quale si perviene attraverso le proposte di ristrutturazione che circolano è che si intende attuare una complessa operazione di taglio delle competenze regionali. Il fine che si vuole raggiungere è chiaro: è quello di ottenere attraverso alcune tradizionali definizioni territoriali degli interessi o altre più aggiornate e raffinate invenzioni, come vedremo da qui a qualche minuto, e attraverso l'utilizzazione di formule descrittive di finalità o di interessi pubblici, il mantenimento della competenza statale per tutta una materia che non si vuole decentrare alle regioni ed alle autorità delle regioni stesse per competenza territoriale, per interventi attuativi, pur nel quadro della programmazione nazionale. Esempi classici sono quelli inerenti la difesa del suolo, le calamità naturali, l'uso multiplo delle acque, l'inquinamento, l'ecologia.

È chiaro che una simile procedura è arbitraria. È chiaro che sul piano giuridico conta ciò che è contenuto in quanto espresso, nell'articolo 117 della Costituzione e solo quelle espressioni possono servire da strumenti ordinatori nelle competenze e nelle finalità da raggiungere. A prima vista l'operazione tecnografica di definire i settori di intervento per una nuova ripartizione tra Stato e regioni può sembrare un fatto progressivo, mentre nasconde la volontà di spogliare le regioni di competenze ad esse spettanti.

Vale la pena di leggere quanto scritto nelle osservazioni fatte dalle regioni Piemonte, Veneto e Molise (leggo dal testo consegnatomi dalla segreteria della 1ª Commissione del Senato). La regione Piemonte: « In questo decreto non trovano posto norme per la delega delle funzioni amministrative statali e il fatto in sè viene positivamente apprezzato sotto il profilo sistematico e di metodo. Balza in maggiore preoccupante evidenza, come l'attribuzione al Ministero del potere di adottare provvedimenti e di compiere atti di indirizzo e di coordinamento, pur nell'attività svolta dalle regioni nelle materie di loro competenza, significa che al Ministero stesso si pensa di

riconoscere la facoltà di sindacare, indirizzare e condizionare la stessa attività primaria o legislativa delle regioni. Sarebbe il naufragio dell'autonomia regionale e la sua degradazione alle forme meno efficienti e razionali di decentramento amministrativo, con la regione ridotta ad un ruolo incerto e discrezionalmente manovrato di un nuovo, ma non per questo moderno, ente locale ». E di ciò si trova conferma nell'articolo 1 che abbiamo letto.

La regione Veneto (la sua regione di origine, mi pare, onorevole Ministro): « In contrasto con gli intendimenti di cui alle leggi 18 marzo 1968, n. 249, e 28 ottobre 1970, numero 775, per il riordino dell'amministrazione dello Stato, pare a questa regione Veneto che il nuovo assetto che vuolsi dare al Ministero dei lavori pubblici manchi degli obiettivi fondamentali dello snellimento e della funzionalità dell'apparato burocratico nello specifico settore. Il riordino delle amministrazioni centrali dello Stato e dunque delle funzioni dei singoli ministeri deve infatti muovere nella direzione dell'ammodernamento delle strutture e dell'adeguamento del complesso organismo ad impostazioni ed esigenze nuove. Ma per di più, attesa la ormai intervenuta istituzione delle regioni a statuto ordinario, si deve necessariamente tendere, giusta quanto stabilito nello stesso articolo 1 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, ad una sostanziale riduzione dei compiti attribuiti alla specifica competenza dei singoli Ministeri e non ad una mera ristrutturazione tra le diverse direzioni generali dei compiti già in precedenza attribuiti. Il principio appena sopra enunciato risulta infatti sostanzialmente disatteso nella bozza trasmessa a questo ente per il parere di competenza. Cioè si ritiene di poter rinvenire attraverso essa la riproposizione di una macchina burocratica complessa e accentratrice che soltanto in taluni particolari si differenzia dall'apparato preesistente; talchè viene in effetti conservata in vita una assai complessa struttura così articolata ».

Per ultimo una piccola regione che avrebbe interesse in questo senso: il Molise. Ecco cosa dice: « Questo schema di riordino del Ministero dei lavori pubblici pervenuto alla regione per il parere di cui all'articolo 21 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, modificatrice della legge n. 249 del 18 marzo 1968, è di una gravità eccezionale perchè nella sua impostazione politica generale e nella sua sostanziale incostituzionalità costituisce un grave attentato al disegno regionale voluto dalla Costituzione repubblicana. Di fronte alle competenze che proprio questo Ministero avrebbe dovuto trasferire alle regioni da più parti si sono sempre nutriti fondati dubbi sulla sua possibilità di sopravvivenza come grosso organismo. Noi per la verità non ci siamo mai illusi troppo in questa direzione; ma ad un ministero nuovo, caratterizzato da diversità di compiti rispetto alle regioni e da snellezza di struttura, a questo sì avevamo creduto! ».

Ma andiamo avanti. L'articolo 117 della Costituzione deve essere quindi il punto di riferimento per la definizione della competenza regionale, nel senso di una interpretazione estensiva e moderna che al disposto stesso dell'articolo 117 deve essere data se si vuole creare uno Stato decentrato e rinnovato, snello ed efficiente e non uno Stato accentratore e burocratico, continuatore di un passato che non può essere riesumato.

Altra considerazione che si può leggere nelle osservazioni delle regioni allo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il riordinamento del Ministero dei lavori pubblici è che vengono introdotte rilevanti innovazioni nella disciplina sostanziale della materia, al di fuori della legge delega in quanto questa dispone solo delle modificazioni organizzative e può essere al massimo estensibile per modi di funzionalità e di connessione fino a consentire limitate modifiche di contenuti ». Certamente sono inaccettabili tentativi di costruire *ex novo* sistemi di chiarificazioni settoriali con relative procedure atte a stabilire un complesso sistema di coordinamento delle attività regionali.

Tutto ciò significa voler far passare una riforma dello Stato al di fuori di qualunque giudizio espresso dal Parlamento, andando addirittura al di là della legge sulle procedure che, in discussione anni fa, era stata

rinviata per consentire alle regioni di partecipare alla sua elaborazione.

È il caso della proposta di ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici che risulta esemplare sul piano dell'uso che il Governo intende fare della legge delega. Infatti si intende procedere all'istituzione di strutture centrali di indirizzo e di coordinamento più potenti ed efficienti attraverso le superdirezioni generali per la programmazione e la concentrazione dei poteri prima dispersi in organi periferici.

Tutto ciò, secondo noi, va oltre la delega e l'uso dei poteri normativi che in base alla stessa sono effettivamente concessi al Governo.

Un ultimo rilievo — che si coglie sempre nelle osservazioni delle regioni — è che a questo tentativo di operazioni accentratrici si accompagna un'offerta alle regioni di sola presenza nelle strutture e nei procedimenti a livello subordinato ed in termini di scarsa incidenza politica. Le regioni non sono considerate come enti politici ma come rappresentanti di interessi particolari e in conseguenza di ciò non vengono poste al centro dei processi di formazione e delle scelte in diretto rapporto con gli organi di Stato di indirizzo politico, ma vengono debilitate e ridotte al rango di un qualsiasi altro soggetto pubblico o gruppo di pressione.

Più specificatamente poi per quanto attiene alla direzione generale per l'ambiente, senza entrare nel merito delle funzioni di questo organo, si deve rilevare come venga interpretata in maniera distorta la sua funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività regionali nelle materie trasferite alle regioni ed inoltre come si evidenzia che un tale complesso settore che spazia dall'assetto del territorio all'articolazione del territorio stesso, alla tutela paesaggistica, ambientale ed ecologica, nella sua fase elaborativa di coordinamento sia affidato ad un organo burocratico estremamente accentrato. Basta leggere a tale proposito, come faremo da qui a poco, l'articolo 15 della proposta di ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici (Ministero per l'ambiente e le opere pubbliche) per avere piena conferma delle legittime preoccupazioni che qui si prospettano. Lo stesso dicasi per la direzione generale per le infrastrutture nonchè per la direzione generale delle acque e la difesa del suolo.

Leggo gli articoli: « Ambiente; la direzione generale per l'ambiente attende all'acquisizione, alla valutazione ed al riscontro di tutti gli elementi quantitativi e qualitativi necessari al Ministero per l'ambiente e le opere pubbliche ai fini dell'attività di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 ».

È questa una materia nuova che con tale schema di ristrutturazione si introduce nella riforma del Ministero dei lavori pubblici. Bisogna però fare attenzione alla sottigliezza delle implicazioni e al sottofondo delle proposte. Sarebbe anche interessante analizzare il testo dal punto di vista logico e grammaticale. Comunque vi si legge: « Detti elementi afferiscono all'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alle articolazioni settoriali degli interventi statali o di rilevanza nazionale, all'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto territoriale con particolare riferimento alla tutela paesistica, ambientale ed ecologica del territorio; alla verifica periodica della corrispondenza di tali linee con gli obiettivi della programmazione economica nazionale; all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni a statuto ordinario, che attengano ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico-nazionale ed agli impegni derivanti da obblighi di carattere internazionale al fine di assicurare unitarietà e coordinamento dell'attività di pianificazione urbanistica ai vari livelli di circoscrizione territoriale; alla definizione — sentita la delegazione speciale per l'assetto e la pianificazione territoriale, la tutela ecologica e la difesa dall'inquinamento — degli aspetti metodologici e procedurali da osservare nella formazione dei piani territoriali regionali, nonchè degli *standards* urbanistici ed edilizi, quali minimi o massimi inderogabili da osservare ai fini della formazione di piani urbanistici; all'esame dei programmi statali e regionali degli interventi in materia

di coordinamento ed assetto del territorio. La direzione generale per l'ambiente cura, inoltre, la formazione, tenuta ed aggiornamento dell'albo nazionale degli esperti di pianificazione territoriale di cui all'articolo 2 della legge 2 aprile 1968, n. 507, formulando, d'intesa con la direzione generale per la programmazione e l'organizzazione amministrativa, proposte per il conferimento, ai sensi della legge medesima e del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, di incarichi in materia di assetto dei territori.

La direzione provvede altresì, sentita la delegazione speciale per l'assetto e la pianificazione del territorio, la tutela ecologica e la difesa delle acque dall'inquinamento, all'elaborazione di una relazione annuale sulla situazione ecologica del paese ed alla proposta ed aggiornamento delle linee operative per la salvaguardia degli ecosistemi e per il ripristino di ambienti degradati. A tal fine la direzione si avvale anche degli organi decentrati e periferici dell'amministrazione dell'ambiente e delle opere pubbliche ». Cosa resta alla regione ancora non l'ho capito; e tutto ciò in contrasto con il dibattito che si è avuto in questa sede, con l'inchiesta svolta dalle due Commissioni create da questo consesso, dal Senato, delle quali il sottoscritto ha fatto parte, e certamente non in piena intesa con il dibattito attualmente aperto nel paese in questa direzione.

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Questo è il secondo progetto.

P O E R I O . Sì, onorevole Ministro. È quello redatto su carta del Ministero dei lavori pubblici, per essere più precisi: quello che circola in queste settimane.

Acque e difesa del suolo: qui la spoliazione delle regioni è maggiore: « La direzione generale per le acque e la difesa del suolo attende alla elaborazione ed aggiornamento del piano nazionale per la sistemazione idrogeologica del suolo sentiti i competenti organi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e delle regioni; alla raccolta ed all'esame dei programmi di intervento in materia di opere idrauliche di prima, seconda e terza categoria; alla elaborazione ed aggiornamento del piano di sviluppo della navigazione interna, alla raccolta ed all'esame dei programmi di intervento per le vie navigabili di prima e seconda classe; alla elaborazione ed aggiornamento dei piani generali per la difesa delle acque dall'inquinamento, alla raccolta ed all'esame dei programmi di intervento in materia di salvaguardia delle acque dall'inquinamento; alla revisione ed all'aggiornamento del piano generale degli acquedotti; al coordinamento e verifica dell'attuazione del piano generale degli acquedotti.

La direzione generale per le acque e la difesa del suolo attende, inoltre, al rilevamento delle disponibilità e dei fabbisogni di acqua per tutti gli usi ed all'elaborazione ed aggiornamento del catasto delle acque e delle utenze, alla gestione dei fondi occorrenti per i rilevamenti, gli studi e le ricerche idrogeologiche ed idrografiche sui dissesti e sulla dissestabilità del suolo e del sottosuolo; alla disciplina della utilizzazione delle acque pubbliche superficiali e sotterranee, alla gestione dei fondi occorrenti per il servizio di piena nonchè per le opere di pronto soccorso, alla autorizzazione all'impianto di linee di trasporto e distribuzione di energia elettrica eccedenti la competenza dei magistrati per l'ambiente e per le opere pubbliche; alla disciplina generale delle estrazioni di materiali dai fiumi; al coordinamento e vigilanza dell'attività degli enti e delle amministrazioni operanti per delega o per concessione nei settori sopra elencati; alla gestione dei fondi occorrenti per le opere di prevenzione, di pronto intervento e di riparazione dei danni causati dalle alluvioni, piene e frane, nonchè al coordinamento degli interventi d'urgenza nel settore della difesa del suolo e opere idrauliche a seguito di calamità naturali che siano dichiarate particolarmente gravi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e che eccedano la competenza territoriale di uno degli organi decentrati dell'amministrazione dell'ambiente e delle opere pubbliche ».

E le regioni? Alcune settimane or sono abbiamo approvato il decreto sulle alluvioni in Calabria e in Sicilia e abbiamo dato a

queste regioni autorità d'intervento in questa direzione. Abbiamo approvato il primo stanziamento, adottato in una legge dal Parlamento italiano, di 2 miliardi per la redazione dei primi piani zonali di bacino. Tutto questo dovrebbe essere annullato secondo quanto è detto in questa seconda proposta di ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici.

Ma la violazione più patente mi pare quella contenuta nell'articolo 27 del progetto inerente l'edilizia pubblica e residenziale. Qui, a mio avviso, si ha la violazione più completa del decreto presidenziale n. 8. Si dice infatti: « La direzione generale per l'edilizia pubblica e residenziale attende all'effettuazione di studi e ricerche in materia di edilizia demaniale e patrimoniale dello Stato, ivi compresa quella di interesse storico, artistico e monumentale, di edilizia scolastica e universitaria, di edilizia sanitaria, di culto e di edilizia antisismica; formula programmi ed elabora i relativi criteri di attuazione nella predetta materia e inoltre per la riparazione dei danni bellici; coordina la programmazione degli interventi dei piani nazionali degli ospedali e ne verifica l'attuazione; gestisce i fondi per l'edilizia demaniale e patrimoniale dello Stato; per l'edilizia universitaria, di culto, antisismica e per la riparazione dei danni bellici; predispone ed attua i programmi di pronto intervento per la prevenzione, riparazione e ricostruzione di edifici demaniali in dipendenza di eventi sismici per le opere di competenza dello Stato; attende all'effettuazione di studi e ricerche in materia di edilizia residenziale; all'espletamento delle attribuzioni del Ministero previste dalla legge 27 ottobre 1971, n. 865, e dalle altre disposizioni legislative vigenti in materia di edilizia abitativa; alla promozione delle iniziative volte allo sviluppo delle attività costruttive nel settore dell'edilizia residenziale; vigila sugli enti comunque operanti nel settore dell'edilizia residenziale per la parte di competenza del Ministero ». Ditemi voi che cosa resta alle regioni.

Per questa ultima parte le regioni rivendicano la competenza delle funzioni relative alle acque e alla difesa del suolo, inquadrata s'intende nella normativa statale di principio e nella funzione di indirizzo e di coordinamento della funzione stessa. Infatti non è accettabile una previsione come quella prospettata dal piano nazionale per la sistemazione del suolo in quanto si tratta di una rilevante innovazione nella disciplina sostanziale della materia che va al di là dei limiti della legge delega.

Si impone perciò in questa materia, come anche gli ultimi eventi alluvionali hanno dimostrato, una specifica competenza di programmazione e di intervento delle regioni sulla base del bacino idrografico e dell'uso multiplo delle acque in connessione ad una visione organica dell'uso del territorio, della montagna, della collina e della pianura, in legame ad una agricoltura moderna e rinnovata, allo sviluppo urbanistico, all'industria, al turismo, alle grandi infrastrutture sociali. Non è un'affermazione che fa la mia parte politica: è la conclusione alla quale perviene la commissione De Marchi istituita con legge specifica in questo Parlamento a seguito dei drammatici eventi alluvionali che danneggiarono la Toscana e le altre regioni d'Italia.

Per quanto attiene poi alla direzione generale per l'edilizia pubblica e residenziale, si deve osservare un disegno di assoluto accentramento delle competenze nel settore dell'edilizia abitativa che contravviene alla natura oggettiva del problema e alla funzione costituzionale delle regioni, nonchè ai princìpi politici su cui si fonda la riforma del settore.

È assurdo separare le competenze in materia di infrastruttura del territorio a livello locale da quelle relative all'edilizia abitativa. Così come l'edilizia abitativa, l'edilizia scolastica e universitaria, l'edilizia sanitaria e ospedaliera costituiscono lo strumento fondamentale della pianificazione regionale; ed è perciò da respingere ogni riserva di competenza dello Stato in materia, se non nel quadro di un'organica legislazione di inquadramento.

Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, potrei continuare nella esposizione delle mie osservazioni inerenti all'esercizio della delega che il Governo in-

tende fare in direzione della ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici. Ritengo però che bastino gli elementi che mi sono permesso di sottoporre alla vostra attenzione per dimostrare come sia impossibile seguire il Governo sulla strada intrapresa in direzione dell'uso delle norme delegate perchè ne tradisce e ne travisa lo spirito e la logica.

Ritengo che ciò che il paese si attende da noi sia un processo di concreto rinnovamento della struttura dello Stato e del suo decentramento, tale da rispondere alle esigenze e allo spirito moderno della Costituzione; e questo compito non può essere delegato al Governo, e tanto meno al Governo in carica, ma al Parlamento repubblicano ed alle sue componenti democratiche nate dalla lotta della resistenza antifascista. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

B U C C I N I . Onorevole Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, abbiamo due questioni da esaminare, due problemi da affrontare: la prima questione riguarda la registrazione con riserva e la telegrafica risoluzione della 1ª Commissione, che appoggia l'azione del Governo, la seconda riguarda i contenuti della proroga o della nuova legge di delega, a seconda di come la si voglia considerare.

Sulla prima questione ho l'impressione che la risoluzione della 1ª Commissione sia un modo sbrigativo, telegrafico di gettar via una patata bollente dalle mani, tant'è vero che le poche parole che nella risoluzione si leggono non affrontano, nemmeno nella parte presentativa della risoluzione stessa, il vero problema. Le questioni che sono sorte e i dibattiti che si sono fatti sulla stampa, le polemiche, le varie argomentazioni hanno riportato in luce l'istituto della registrazione con riserva.

Ebbene, la registrazione con riserva equivale sostanzialmente ad una dichiarazione di illegittimità che fa la Corte dei conti a sezioni unite ed è rivolta in due direzioni. Innanzitutto è rivolta alla responsabilità collegiale del Governo e non più del Ministro, perchè la registrazione con riserva è chiesta dal Governo; e noi ci auguriamo che alla fine del dibattito sia presente il Presidente del Consiglio, che deve rispondere dinanzi al Parlamento dei motivi della richiesta della registrazione con riserva, poichè a questo punto le responsabilità del Ministro sono superate.

Ma la registrazione con riserva si indirizza anche al Parlamento, sollecitando il giudizio su due argomenti: sulla motivazione che spinge il Governo alla registrazione con riserva, sul contenuto del provvedimento delegato. Nessuno può contestare, onorevoli colleghi, che i motivi che spingono il Governo a chiedere la registrazione con riserva — la saggistica su questo punto è uniforme — debbono essere motivi di preminente interesse pubblico. Soltanto così il Governo può superare l'ostacolo del rifiuto da parte della sezione di controllo della Corte dei conti. Onorevole relatore, io vorrei a questo punto, per la sua intelligenza e vivezza di mente, che ho avuto modo di apprezzare nei pochi contatti che abbiamo avuto fino ad oggi in sede di Commissione, affermare che, di tutto si fa richiamo nella motivazione della risoluzione della 1ª Commissione, fuorchè della vera giustificazione e motivazione, che deve sorreggere la richiesta che fa il Governo di registrazione con riserva. E vorrei anche fare una specifica domanda: quali sono i motivi di preminente interesse pubblico? Una volta si diceva le ragioni di Stato, le grande esigenze politiche. La registrazione con riserva rappresenta un compromesso tra le esigenze di giustizia e le esigenze politiche dell'Esecutivo. Quali sono i preminenti interessi pubblici, che hanno spinto il Governo a chiedere la registrazione con riserva dei due provvedimenti del 23 e del 30 giugno 1972?

A G R I M I , *relatore*. Senatore Buccini, quello che lei ha detto fino adesso è ineccepibile, ma vorrei essere sicuro che lei ha preso nozione della voluminosa pratica istruita dal Governo, voluminoso provvedimento in cui sono esposte le ragioni giuridiche e politiche.

B U C C I N I . Senatore Agrimi, ho cercato di fare del mio meglio per leggere tutto. Ma dicevo questo per giungere ad un'altra conclusione: cioè a questo punto sorge il problema del significato del sindacato che deve fare oggi il Parlamento sui provvedimenti per i quali è stata chiesta la registrazione con riserva. Dal punto di vista strettamente giuridico il discorso è soltanto teorico, perchè il Parlamento non ha la possibilità, così come accade per i decreti-legge, di annullare, revocare o mettere nel nulla il decreto legislativo registrato con riserva. Sotto questo aspetto, forse, ci troviamo di fronte ad un vuoto legislativo, perchè sulla registrazione con riserva noi non abbiamo nessun potere dal punto di vista dell'annullamento legislativo. Ed io non vorrei soffermarmi sul discorso della costituzionalità della Corte dei conti, del posto che occupa la Corte dei conti, delle sue funzioni, dell'articolo 100 della Costituzione; fatto è che ci troviamo di fronte ad una situazione anomala, perchè, mentre da una parte non è indiscutibile il cosiddetto controllo di legittimità preventiva della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione, dall'altra parte il Parlamento può sindacare, senatore Agrimi, i motivi che hanno spinto il Governo a chiedere la registrazione con riserva. E allora se questo è, questi motivi, come ripeto, debbono riallacciarsi essenzialmente a ragioni di preminente interesse pubblico. E vorrei subito affermare che i due provvedimenti, che riguardano la dirigenza, ivi compresa anche la categoria dei segretari comunali e provinciali, nel quadro generale dell'economia del paese, ma soprattutto nel quadro dei provvedimenti delegati per le leggi del 1968 e del 1970, non rappresentano certamente l'occasione per affermare la prevalenza assorbente e determinante di ragioni di interesse pubblico. E poichè sulla stampa si fanno polemiche sugli stipendi dei superburocrati — e questa parola già di per sè suona male — vorrei subito dire che, per quanto riguarda la mia parte, non abbiamo prevenzioni nei confronti degli alti dirigenti; anzi riteniamo che questa sia una categoria da valorizzare nel quadro dell'istituzione repubblicana, ma quando poi si discute — il collega De Matteis giustamente lo ha rilevato — nel paese di questo problema, si fanno paragoni, si ricordano i livelli, di cui alla decisione della sezione di controllo della Corte dei conti — primo livello: 15 milioni all'anno e così di seguito — e si ricorda il modesto pensionato dell'INPS o altri settori dell'amministrazione statale, sorge il pensiero che il Governo ha fatto una scelta. Il Governo cioè si volge verso una direzione. Non ci troviamo di fronte ad una politica, che tenda, per lo meno, a manifestare la volontà di un miglioramento graduale di tutte le forze, che agiscono nel nostro paese.

Nella sua relazione, senatore Agrimi, sono citati 24 decreti legislativi se non vado errato, che, però, si riferiscono quasi tutti a revisione dei ruoli e delle retribuzioni. Invece nella legge del 1970 è affermato il principio della contestualità soprattutto in ordine all'applicazione dell'ordinamento regionale. Basti ricordare a questo proposito la legge del 1970 che richiama, all'articolo 1, i princìpi degli articoli 117 e 118 della nostra Costituzione e l'articolo 5, per concludere che vi è questa contestualità di provvedimenti, mentre si sceglie la strada esclusiva dei miglioramenti di stipendio, senz'altro ricollegabili ad esigenze sentite, ma che non rientrano nel quadro delle esigenze globali del nostro paese.

Vorrei fare un paragone tra i provvedimenti relativi all'esodo volontario, con tutte le sue conseguenze di carattere economico, e le proposte del pre-pensionamento in agricoltura, di cui alle direttive della CEE. Il povero contadino, che rappresenta il nostro Meridione e anche parte del Nord, per le disgraziate vicende di una società, che si articola e si sviluppa in modo disorganico, ormai è superato dalla storia, dagli avvenimenti, non può più andare avanti con il piccolo pezzo di terra con il quale ieri mandava avanti un'azienda familiare. Oggi, con queste direttive, il pre-pensionamento del contadino è ridotto a poca cosa. L'esodo volontario dell'impiegato di un certo livello della pubblica amministrazione invece è ac-

compagnato da un mensile rispettabile a titolo di pensione e da una liquidazione non meno rispettabile.

Questi sono gli squilibri, che denotano le contraddizioni di una società e soprattutto l'incapacità di un Governo di cercare di porre riparo a questi squilibri.

Perciò sul primo punto dobbiamo subito dire energicamente che non esistono ragioni di preminente interesse pubblico, che avrebbero potuto spingere il Governo a chiedere la registrazione con riserva; anzi, vi è una ragione di scorrettezza. Infatti, quando è stato emesso il provvedimento della sezione di controllo della Corte dei conti, il Governo aveva soltanto un dovere: quello di venire qui in Parlamento e di fare un confronto, per vedere se quel provvedimento, nel merito, rappresentasse l'esplicazione dei princìpi della legge di delega. Il Governo non doveva fare il braccio di ferro con la Corte dei conti, insistendo nel chiedere la registrazione con riserva.

Così, infatti, si agisce con democratica correttezza, senza accendere polemiche sulla utilità della Corte dei conti: se il suo sindacato debba essere amministrativo, o anche legislativo. Per fortuna, invece, questo istituto esiste, perchè, altrimenti, con il sistema delle deleghe, il Parlamento non avrebbe più la possibilità di sindacare se il provvedimento delegato risponda o no ai princìpi della legge delega.

In base a queste considerazioni, onorevoli colleghi, alla fine della discussione presenteremo un ordine del giorno per denunciare l'atteggiamento del Governo e, in particolare, l'assenza dei motivi di preminente interesse pubblico, che, soli, potevano giustificare la richiesta di registrazione con riserva.

Passando al secondo tema della legge delega, c'è da dire che il disegno di legge ultimo elaborato dalla Commissione, e, prima dell'ultimo articolato, i vari disegni di legge e le proposte che vi sono state, in realtà hanno messo in luce — e il dibattito che si va approfondendo in questa sede lo dimostra — la cosiddetta strategia del pubblico impiego. È un problema che riguarda tutti, il Governo, i sindacati, i partiti, e che finora è stato oggetto di scarsa attenzione. Vi è una visione moderna, diversa da quella di ieri, perchè oggi abbiamo un nuovo Stato, cioè lo Stato regionalizzato e, almeno sotto il profilo degli impegni, c'è l'esigenza della programmazione. Su questi due pilastri bisogna individuare e valutare il metro della bontà legislativa anche di una delega e degli atti che vengono compiuti dall'Esecutivo in merito alla legge-delega.

Da più parti viene denunciata la tendenza corporativa, per esempio, del sindacato autonomo, che ha avuto possibilità di svilupparsi proprio nel settore del pubblico impiego. I contrasti tra le confederazioni sindacali e i sindacati autonomi: ultimo esempio, lo sciopero dei postelegrafonici qui a Roma e dei doganieri.

Presidenza del Vice Presidente SPATARO

(*Segue* BUCCINI). Dovremmo valutare le cause dell'insorgenza del sindacalismo autonomo con tendenze corporative. Ci accorgeremmo che il Governo favorisce queste tendenze anche con l'agnosticismo dell'onorevole Presidente del Consiglio sul tema a lui tanto caro e che spesso ripete. In materia sindacale si dibatte il grande tema, per quanto riguarda il pubblico impiego, se bisogna tener conto dei grossi settori del pubblico impiego, la scuola, i ferrovieri, i postelegrafonici, gli amministrativi puri, oppure se bisogna unificare tutti questi lavoratori e tutti questi settori: il Governo su questo punto non si esprime; non dice una sua parola, non sviluppa un suo indirizzo. E que-

sto agnosticismo è anche la riprova ed un motivo della debolezza del Governo attualmente in carica.

Oggi che il sindacato non è soltanto il protagonista delle vicende del miglioramento salariale o dello stipendio, ma è soprattutto l'organo che accompagna il disegno di programmazione degli organi statali, acquista un'importanza nuova ed esce dal chiuso guscio della rivendicazione settoriale, per espandersi nel futuro della vita della nazione.

Ebbene, se dovessimo dare un giudizio sul modo con cui sono state esercitate le deleghe fino ad oggi e, soprattutto, fare un paragone tra l'ultimo articolato e i princìpi di una legge-delega, dovremmo innanzitutto dire che la delega per la nostra Costituzione è un fatto eccezionale. La nostra Costituzione prevede per esempio un caso specifico di delega per l'amnistia o l'indulto. Nella pratica la legge-delega e il decreto presidenziale di concessione di amnistia e di indulto si equivalgono nel contenuto e nei criteri orientativi. La delega, infatti, può reggersi su tre cardini fondamentali: i criteri, la durata e, soprattutto, la definizione dell'oggetto. All'infuori e al di sopra di questi tre cardini non esiste legge-delega.

Se esaminiamo l'ultimo articolato, vediamo che, se possono essere stati rispettati i tempi (la legge del 1968 prevedeva 12 mesi, la legge del 1970 prevedeva, se non vado errato, 18 o 19 mesi, l'attuale proposta di legge prevede ancora 12 mesi) e se, forse, sono stati in parte rispettati anche i criteri di massima, di orientamento, vi è una palese violazione del terzo cardine: la definizione dell'oggetto. E se cogliamo in questo articolato la carenza in ordine alla definizione dell'oggetto, abbiamo la riprova che non abbiamo di fronte una legge-delega. Possiamo avere caso mai una composizione di buona volontà, di buoni propositi con larghi margini alla discrezionalità, ma non una legge-delega.

Cogliamo l'orientamento, innanzitutto, del potere esecutivo a snaturare il contenuto delle regioni. Quando sono state create le regioni, le stesse, nel disegno del legislatore, rappresentavano un concreto decentramento e l'esaltazione delle autonomie locali. Un aspetto importante del decentramento è rappresentato dalle deleghe, articolo 118 della Costituzione.

Questa è la realtà di un vero decentramento, ma gli esempi devono venire dall'alto e fino ad oggi credo non vi sia alcun provvedimento nè vi siano proposte, in base alle quali lo Stato abbia delegato o voglia delegare proprie funzioni alle regioni.

Vi è la tendenza a mantenere l'accentramento, a favorire certe categorie e se l'attuale atteggiamento dell'Esecutivo si sviluppa su questi princìpi, dovremmo concludere con il rigetto del disegno di legge, che viene oggi al nostro esame.

Vorrei fare alcune osservazioni di fondo: si parla tanto di programmazione ed il pubblico impiego deve essere messo in condizione di svolgere una vera programmazione. Starei per dire che essa è obbligatoria, per cui l'eventualità che i ministeri possano organizzare uffici di programmazione mi pare significhi lasciare alla discrezione un argomento, che, invece, è primario. Nell'articolo 1 infatti, se non vado errato, si dice che ciascun ministero può, evidentemente se crede, organizzare uffici per la programmazione. Ma, in questo modo, tutto il discorso, che si va facendo, perde il suo significato. Il quadro della programmazione è necessario e, se bisogna creare degli uffici a questo scopo, ben vengano, con qualunque denominazione, ma non può essere pretermesso, nelle funzioni di una pubblica amministrazione, l'oggetto fondamentale. È proprio in relazione alla programmazione che possono avere ragione di essere certi uffici, certe divisioni o sezioni.

Inoltre vorrei avere una risposta, che l'onorevole relatore, se crede, potrà darmi alla fine per quanto riguarda l'articolo 2; che significato ha scrivere: « delle eventuali nuove attribuzioni agli uffici periferici »? Se non ricordo male, la legge del 1970 tendeva a ridurre, da una parte, gli uffici periferici e, dall'altra, a dare ad essi un'autonomia decisionale. Come si inserisce in questo contesto la frase che ho ricordato? Mi sembra

che sia esatto quanto dicevo prima circa la mancanza del terzo cardine, cioè la definizione dell'oggetto in una legge-delega; infatti non si stabilisce in che cosa consistano le nuove attribuzioni, a meno che non si voglia pensare ai magistrati delle acque, proposti dal Ministero dell'agricoltura, che dovrebbero sostituire gli attuali provveditorati alle opere pubbliche, passati completamente alle regioni, per creare un nuovo organo dello Stato, quando tutta la materia agricoltura e foreste è devoluta alle regioni stesse.

Sono questi gli inquietanti e pressanti interrogativi che ci permettiamo di rivolgere all'Esecutivo.

Inoltre all'articolo 4, senatore Agrimi, sull'azione amministrativa è elencata una somma di criteri, ma manca la definizione dell'oggetto. Vorrei prendere soltanto un esempio: l'espropriazione per pubblica utilità, che fa parte dell'azione amministrativa, anzi ne è un momento essenziale. E vorrei qui ricordare che cosa è successo, ad esempio, per l'espropriazione dei siti per l'edilizia economica e residenziale nel nostro paese: la famosa sentenza della Corte costituzionale di qualche anno fa che — se non erro — dichiarò anticostituzionale la legge di Napoli; la legge del 1968, che cercava di mettere riparo alla sentenza della Corte costituzionale; i mancati provvedimenti di delega, per cui si approssima il 30 novembre 1973 e i piani regolatori dei nostri grandi centri Roma, Torino, Genova non potranno essere realizzati perchè viene meno il potere di esproprio. Come si fa a ritenere che l'articolo 4 possa essere una delega per un settore così importante e delicato qual è quello dell'azione amministrativa? La definizione dell'oggetto, distinta per settori, per materia, con l'indicazione esatta settore per settore: ho soltanto fatto un esempio in relazione alla espropriazione.

A G R I M I , *relatore*. Ma quelli sarebbero i singoli provvedimenti amministrativi mentre l'oggetto riguarda la disciplina generale.

G A V A , *Ministro senza portafoglio*. La verità è che quanto all'oggetto la legge-delega approvata è esattamente la stessa della delega che si dovrebbe approvare oggi. C'è solo una differenza tra quella di ieri e quella di oggi: noi chiediamo che la disciplina generale formi oggetto di delega legislativa; viceversa la precedente disponeva che essa dovesse essere approvata per legge. La disciplina generale dell'azione amministrativa riguarda i princìpi generali a cui devono corrispondere i singoli provvedimenti di carattere amministrativo. Ed è in sede di singoli provvedimenti di carattere amministrativo che l'azione amministrativa dovrà essere regolata e ordinata in relazione alla disciplina generale.

B U C C I N I . Mi permetto allora di farle una domanda, onorevole Ministro: lei ritiene che così sia osservato il disposto dell'articolo 76 della Costituzione, in ordine alla definizione dell'oggetto?

G A V A , *Ministro senza portafoglio*. Ritengo di sì.

B U C C I N I . L'azione amministrativa di carattere generale non dice niente, perchè deve essere calata nelle singole realtà, nei singoli settori. Che significa azione amministrativa?

G A V A , *Ministro senza portafoglio*. Lei sa che tutti i disegni di legge che sono stati approvati dall'uno o dall'altro ramo del Parlamento erano intitolati appunto « alla disciplina generale dell'azione amministrativa », cioè al modello al quale si devono poi ispirare tutti i singoli provvedimenti dell'azione amministrativa per singoli settori.

B U C C I N I . Mi permettevo di farle ancora osservare che non si deve fare il paragone con le vecchie leggi; si dice che dal momento che gli stessi princìpi, sia pure migliorati, sono stati contenuti nella legge del 1970, si può parlare di delega. Ma può darsi che in una legge-delega ci sia una somma

di criteri che però poi debbono essere specificati, non attraverso il provvedimento delegato, ma attraverso una nuova legge-delega, perchè, nel momento in cui si andrà a parlare, ad esempio, del procedimento amministrativo, non credo che il Governo possa dirsi autorizzato, con il disegno di legge di oggi, a fare un provvedimento legislativo sulla espropriazione e sull'azione amministrativa in base all'articolo 4 del disegno di oggi. L'articolo 4 della legge si riferisce, come giustamente dice lei, alla generalità dell'azione amministrativa, ma non al settore specifico della pubblica espropriazione.

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* La prima parte si riferisce alla disciplina generale dell'azione amministrativa mentre nei successivi commi si aggiunge che i provvedimenti relativi alla semplificazione dei singoli procedimenti amministrativi dovranno ispirarsi alla disciplina generale. È previsto anche questo.

B U C C I N I . Adesso lo leggiamo perchè è il punto fondamentale. Dice l'articolo 4: « Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge per la disciplina generale dell'azione amministrativa, da valere — in quanto compatibili con gli statuti regionali — ... eccetera; l'azione della pubblica Amministrazione deve mirare all'immediato soddisfacimento del pubblico interesse così da attuare, secondo la regola dell'imparzialità, il miglior contemperamento con l'interesse dei destinatari ». Questo è il criterio, è il principio di orientamento.

Dice poi: « Con l'osservanza dei criteri direttivi sopraindicati, in particolare: 1) dovrà essere disciplinata la competenza degli organi per materia, per grado, per territorio con la puntuale previsione delle ipotesi eccezionali di delega, dei relativi limiti e garanzie ». Questa sarebbe definizione dell'oggetto?

Si dice ancora: « dovranno essere dettate norme dirette a disciplinare i rapporti tra organi ordinati gerarchicamente con riferimento ai limiti del dovere di osservanza, i casi di avocazione e di sostituzione e i rimedi per risolvere i conflitti di competenza. Dovrà altresì essere regolamentata l'attività degli organi collegiali nel rispetto della loro autonomia decisionale anche allo scopo di ottenere rapidità nelle decisioni. Dovranno essere disciplinate le particolari ipotesi di astensione e di ricusazione, con la previsione delle sostituzioni; 2) dovranno essere puntualmente disciplinate le diverse fasi del procedimento amministrativo iniziato d'ufficio ... ».

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Scusi, ma è a pagina 12.

B U C C I N I . Sì, ma ci volevo arrivare: questa è la premessa per giungere alla pagina 12. Infatti, a mio avviso, da queste premesse si giunge poi a una conclusione che può darsi sia in aderenza con i criteri di orientamento, ma è in contrasto con la definizione dell'oggetto.

Dice ancora l'articolo: « 3) dovrà essere disciplinato l'atto amministrativo definendone i caratteri, i requisiti di sostanza e di forma ...; 4) dovranno essere altresì previsti i casi e le modalità di autotutela della pubblica Amministrazione in ordine all'attività svolta, con riferimento al riesame dell'atto amministrativo ... Il Governo della Repubblica è delegato altresì ad emanare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per disciplinare i singoli procedimenti amministrativi nei vari settori ».

Questa, secondo lei, onorevole Ministro, sarebbe una delega con definizione dell'oggetto?

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Legga il comma seguente.

B U C C I N I . « Le norme di tali decreti dovranno ispirarsi al modello della disciplina generale dell'azione amministrativa da approvarsi, nel termine fissato, con decreto del Presidente della Repubblica, con gli adeguamenti resi necessari dalle specifiche esigenze proprie dei singoli settori ». E questo significa definizione dell'oggetto?

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Se lei vuole che faccia l'elenco di tutte le azioni amministrative possibili...

B U C C I N I . Onorevole Ministro, cerco di sviluppare una tesi, che può essere fondata o può essere errata; però voglio dare un contributo, affinchè sia rispettato l'articolo 76 della Costituzione, se crediamo alla Costituzione. Se poi si vuole prendere a pretesto la Costituzione per fare il comodo proprio, per dirla in parole povere, allora è evidente che tutte le discussioni sono possibili. D'altra parte il contratto storico fra discrezionalità e certezza del diritto non finisce in questo momento, continua sempre; è, anzi, uno degli aspetti fondamentali del progresso. Ci saranno sempre questi due poli: discrezionalità e certezza del diritto.

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* È esatto. L'oggetto è appunto la semplificazione nei singoli settori amministrativi.

B U C C I N I . Questo manca, onorevole Ministro, perchè, nei singoli rami amministrativi, raggruppati per settori, l'azione amministrativa può essere orientata a certi princìpi generali, ma poi si diversifica anche, e le diversificazioni rappresentano la definizione dell'oggetto, cioè rappresentano una parte della legge delegata. Comunque, onorevole Ministro, si potrà continuare questa discussione anche in altra sede. Adesso vorrei cercare di concludere questo intervento.

Oggi la delega riguarda soprattutto quella che doveva essere la materia fondamentale e prioritaria, riguarda la ristrutturazione degli uffici dei Ministeri, riguarda gli uffici periferici, riguarda l'azione amministrativa, riguarda anche l'equiparazione fra impiegati di ruolo e avventizi. Ma, a parte questo ultimo problema, la ristrutturazione dei Ministeri e quella dei servizi periferici sono l'oggetto delle deleghe che, oggi, chiede il Governo al Parlamento.

Signor Ministro, vorrei ripetere succintamente quanto ho creduto di affermare prima, cioè che gli articoli 1 e 5 della legge del 1970, a differenza di quanto lei — se mal non ho appreso — ieri sosteneva, sanciscono il principio della contestualità. Non è che si possa affermare che, adesso, si provveda agli stipendi, ai ruoli, alla revisione degli organici e che, poi, si provveda alla ristrutturazione degli uffici. Di norma — dice l'articolo 5 della legge del 1970 — bisogna riorganizzare contestualmente gli uffici periferici, le regioni, i rapporti con le regioni e gli uffici dello Stato.

È l'istituto regionale, che ha rappresentato il momento di rottura, su cui non si può non essere d'accordo, tra la vecchia concezione di una burocrazia tesa all'accentramento e una nuova realtà, quella del decentramento, che è orientata da princìpi diversi. Mi pare che il cammino del Governo sia, invece, stato quello inverso, così come ha denunciato la Corte dei conti.

Non voglio qui ricordare tutti gli aspetti del provvedimento della sezione di controllo della Corte dei conti, però questo è un aspetto fondamentale. La sezione di controllo obietta: come potete voi pensare a revisionare i quadri e gli stipendi se prima non ristrutturate gli uffici, soprattutto in vista della nuova realtà, del decentramento regionalistico? Il discorso mi sembra tanto logico e lapalissiano, da non meritare commenti.

A G R I M I , *relatore.* È tanto logico che in effetti era stato preparato tutto contestualmente. A un certo punto ci sono stati dei provvedimenti che hanno compiuto l'*iter* preliminare, con i pareri delle Commissioni (anche per pressioni di ordine sindacale — non dimentichiamocelo — circa gli aumenti). È avvenuto che i provvedimenti che al 30 giugno erano pronti sono stati varati, mentre quelli che non erano pronti non hanno potuto essere varati perchè mancavano i prescritti pareri delle Commissioni parlamentari. Questa è tutta la questione.

V I V I A N I . Sono stati varati solo i provvedimenti riguardanti i superburocrati!

A G R I M I , *relatore.* Non hanno riguardato i superburocrati: hanno riguardato prima i gruppi A, B e C, poi i magistrati e,

da ultimo, erano rimasti solo i superburocrati.

V I V I A N I . Cioè quelli che bisognava tener buoni: i magistrati e i superburocrati.

A G R I M I , *relatore.* Ho detto esattamente il contrario. Sono stati varati, con i decreti 1070 e 1072, degli inizi del 1971, i provvedimenti relativi ai miglioramenti di tutte quante le categorie: le carriere direttiva, di concetto ed esecutiva; poi sono stati varati i provvedimenti per i magistrati; infine erano rimasti solo i provvedimenti per i superburocrati.

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Spero di chiarire bene queste cose dopo.

B U C C I N I . Secondo lei, onorevole relatore, il fatto si giustifica in questo modo: certi provvedimenti sono pronti e stanno per essere varati, mentre altri provvedimenti erano già pronti e sono già stati varati.

A G R I M I , *relatore.* Si potrebbe sostenere che, se non era pronto tutto, non si poteva fare nulla; però non so, a questo punto, cosa sarebbe potuto succedere nel campo delle agitazioni sindacali.

V I V I A N I . Parla dei superburocrati?

A G R I M I , *relatore.* No, di tutti.

B U C C I N I . E allora parliamo di tutte le categorie: se lei parte dalle categorie esecutive delle varie amministrazioni, non è che le loro richieste siano state accolte nella stessa misura con cui sono state accolte le richieste dell'alta dirigenza. Ripeto che qui non stiamo contestando tali richieste: denunciamo, caso mai, la mancanza di un quadro equilibrato di sviluppo di tutte le forze del nostro paese, aggravato dal pragmatismo dell'attuale Governo, il quale cerca aggiustamenti settore per settore con l'agnosticismo intelligente dell'onorevole Presidente del Consiglio sui problemi di fondo, fra cui quello dell'unificazione dei vari settori del pubblico impiego.

Vorrei concludere, e mi scuso se sono stato disordinato, soprattutto facendo due osservazioni. Lei, signor Ministro, non era presente . . .

G A V A , *Ministro senza portafoglio.* Mi dispiace, ma leggerò attentamente i resoconti.

B U C C I N I . Siccome so di parlare ad una persona intelligente, per mia tranquillità vorrei ripetere alcuni concetti. Innanzitutto vorrei ricordare che, a nostro avviso, vi è stata da parte del Governo una azione di scorrettezza democratica: nel momento in cui, dopo il provvedimento della sezione di controllo, che ha rifiutato il visto e la conseguente registrazione, il Governo, con decisione collegiale, e, quindi, superando anche la sua personale responsabilità, ha insistito per la registrazione con riserva. Su questo punto dovrebbe rispondere il Governo e vorremmo che venisse a rispondere l'onorevole Presidente del Consiglio sulla collegiale giustificazione del Governo; giustificazione, che lei non può contestare, in ordine alla richiesta di registrazione con riserva che può trovare causa soltanto in motivi di preminente interesse pubblico. E lei dovrà spiegare quali siano stati i preminenti interessi pubblici nell'economia generale del paese e nel quadro dei singoli provvedimenti per i due decreti legislativi del 23 e del 30 giugno 1972. Prima si diceva la ragione di Stato. Profonde esigenze politiche, profonde esigenze di interesse pubblico possono giustificare la richiesta della registrazione con riserva. Noi possiamo fare un controllo sui motivi che hanno spinto il Governo a chiedere la registrazione con riserva e abbiamo detto che, a nostro avviso, non risultano le preminenti ragioni di interesse pubblico, per cui la azione squilibrata del Governo rappresenta sostanzialmente una scelta verso certi settori.

Circa la legge-delega, secondo problema, noi riteniamo che non sia stato, con sufficienza, definito l'oggetto delle singole attri-

buzioni o delle singole materie, per cui riteniamo che debba essere dato, da parte nostra, un voto negativo. (*Applausi dalla sinistra*).

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

P I S C I T E L L O . Signor Presidente, onorevole Ministro, già altri autorevoli colleghi della mia parte politica hanno espresso con efficacia la motivata e ferma opposizione del Gruppo comunista alla richiesta, avanzata dal Governo, di concessione di un'ulteriore proroga alla delega per il riordinamento della pubblica amministrazione.

Desidero soltanto formulare alcune considerazioni in riferimento all'articolo 3, nel testo proposto dalla maggioranza della Commissione, e pienamente e significativamente condiviso dal Governo. La formulazione di questo articolo, di chiara ispirazione governativa, a prima vista sembrerebbe tutta protesa a risolvere finalmente, in un sol colpo, la gravissima, scottante, dibattuta questione del ritardo e dei limiti, davvero assurdi e paradossali, in cui son venute a trovarsi le regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario, in ordine al trasferimento delle funzioni statali.

Alla luce dell'esperienza, onorevole Ministro, non sappiamo davvero se definire semplicistica o maliziosa la proposta, contenuta in questo articolo, di « delegare il Governo a emanare uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per adeguare » — così recita testualmente l'articolo — « l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato nel territorio delle regioni a statuto speciale a quella attuata nelle regioni a statuto ordinario, in tutti quei casi in cui non si sia provveduto alla data di entrata in vigore della presente legge con le norme di attuazione degli statuti speciali ». È davvero sorprendente e sintomatica questa posizione! Ma come, saremmo per chiedervi, avevate a portata di mano la soluzione e avete fatto trascorrere tanto tempo per adottarla? Il fatto, signor Ministro, è che la soluzione proposta, a parere nostro, a parte la richiesta di delega che, per quanto ci riguarda, non riteniamo in alcun modo di dover concedere, contiene pericoli gravi, reali e non immaginari, che noi scorgiamo a prima vista e non esitiamo a denunciare in modo chiaro ed esplicito. Paventiamo il pericolo che, attraverso la soluzione da voi proposta, si possa arrivare al declassamento prima e alla soppressione poi delle « forme e condizioni particolari di autonomia » attribuite, in base al disposto dell'articolo 116 della Costituzione, alle regioni a statuto speciale. Su questo argomento riteniamo che il Parlamento e le regioni più direttamente interessate abbiano il diritto di conoscere con chiarezza, senza tergiversazioni, le reali intenzioni e gli orientamenti precisi del Governo.

Temiamo che vi sia nel Governo la propensione non già ad uno schietto e sincero riconoscimento del regionalismo speciale, così com'è postulato dalla Costituzione, bensì alla uniformità ed all'appiattimento dell'ordinamento regionale. Ci sono stati e ci sono ancora sintomi assai gravi in questo senso. Vorremmo davvero che le nostre preoccupazioni fossero infondate, ma l'esperienza storico-politica ultraventennale ci fa molto diffidenti. Tutti sappiamo che il disegno tracciato dai costituenti e sancito nella Costituzione, in tema di autonomia delle regioni a statuto speciale, è stato nella fase attuativa progressivamente alterato fino ad acquisire un contenuto molto diverso e ridotto rispetto a quello voluto in origine.

Non si tratta di recriminare inutilmente, ma si deve onestamente riconoscere che il regionalismo speciale ha subìto nel corso degli anni un processo di vero e proprio svuotamento. Le cause e le responsabilità sono certo molteplici e di diversa natura; ma le principali sono certamente di origine politica e noi le imputiamo essenzialmente al distacco dalle aspirazioni profondamente rinnovatrici, democratiche ed autonomistiche, su cui si era costruita l'unità antifascista, che poi fu rinnegata negli anni '50, negli anni appunto del centrismo imperante. In quegli anni, sulla base di un malinteso e generico richiamo all'unità, all'« interesse nazionale », veniva apertamente disattesa

e violata la Costituzione e il suo spirito autonomistico. In quel clima venivano, come è stato detto ed affermato dalla dottrina, operati i « ritagli » e anche le vere e proprie « amputazioni » delle competenze statutariamente assegnate alle regioni allora costituite, che erano per l'appunto solo quelle a statuto speciale. Deve attribuirsi principalmente a questo svuotamento delle competenze autonomistiche la storia certamente non felice di molti insuccessi e delle limitate affermazioni del regionalismo speciale. Le conseguenze più pesanti sono state registrate dalle due regioni insulari, Sicilia e Sardegna, dove lo Stato, in questa opera di svuotamento delle competenze regionali, segnatamente con la politica e la legislazione degli interventi straordinari della Cassa per il Mezzogiorno, in modo particolare, anzichè sostenere una linea di sviluppo economico, finanziando iniziative regionali che esaltassero i poteri autonomi delle regioni, ha imposto assai spesso l'intervento diretto del proprio apparato amministrativo, che impediva di perseguire un disegno organico, globale di sviluppo, reprimendo di fatto il senso di responsabilità e mortificando lo spirito di iniziativa delle stesse classi dirigenti locali, che si squalificavano, ripiegando in un angusto localismo, sul clientelismo, sull'immobilismo e la corruzione.

Questi sono in sostanza i mali politici che hanno funestato quelle regioni nel corso di tutti questi anni e sui quali, da alcune parti, si è anche cinicamente speculato, per frenare lo sviluppo del movimento regionalista nel resto del paese. Anche se noi certo non ignoriamo che insieme alle vostre responsabilità centrali, vi sono quelle specifiche, documentate dei vostri gruppi dirigenti locali, certamente in questo clima e su queste direttrici anche la Corte costituzionale ha fatto la sua parte, avallando sul piano della legittimità la politica ed anche le tecniche di svuotamento e di amputazione messe in atto dal governo centrale. E in tutti quegli anni, prima che le spinte regionalistiche diventassero più decise ed insostenibili in tutto il paese, il principio autonomistico era considerato di fatto non la regola che doveva ispirare tutta la costruzione del nostro sistema politico, ma l'eccezione da intepretare con cautela e in senso restrittivo.

Da ciò è dipeso anche se le regioni a statuto speciale hanno espresso una legislazione piuttosto frammentaria e poco incisiva. Quelle regioni, e soprattutto la Sicilia, di cui porto le più dirette esperienze, si sono sviluppate più come grossi apparati amministrativi, che come centri politici di propulsione e di coordinamento di iniziative di sviluppo civile ed economico e di indirizzo delle autonomie minori.

Tutto ciò ormai fa parte della storia. Ma, come i fatti dimostrano, vi sono ancora elementi attuali di freno ed anche di pericolo che vogliamo denunciare. Certo la spinta regionalistica che investe ormai tutto il paese non può essere più facilmente contenuta. Le regioni a statuto speciale, che hanno nel passato affrontato la prova di forza con la organizzazione centralizzata dello Stato in ordine sparso, anche per il loro isolamento geografico e politico, fanno parte ora di uno schieramento autonomistico più vasto ed unitario. Questo è un dato assai positivo, ma la vischiosità degli apparati burocratici centrali e di certi ambienti governativi, in cui domina ancora l'ideologia centralistica, esercita ancora un ruolo negativo che tende forse ad esprimersi più marcatamente in direzione dell'appiattimento e del declassamento delle regioni a statuto speciale.

In questa situazione rimarchiamo l'esigenza di una scelta politica, ma anche ideale e culturale, signor Ministro, chiara e definitiva, nella convinzione della necessità, per dare un supporto vitale alla democrazia italiana, di una articolazione pluralistica, decentrata ma anche varia, diversificata, della nostra Repubblica.

Bisogna quindi contrastare e correggere definitivamente ogni indirizzo non solo espropriativo dei poteri e delle competenze, ma anche di declassamento delle regioni a statuto speciale.

E mentre c'è l'esigenza generale di eliminare ogni conflittualità artificiosa, spesso voluta, provocata e organizzata tra Stato e regioni a statuto ordinario, occorre instaurare anche un rapporto di tipo diverso, più corretto ed aperto fra Stato e regioni a sta-

tuto speciale, per la correzione e il superamento delle arbitrarie limitazioni delle loro autonomie introdotte, come sappiamo, con visione restrittiva, dalle norme di attuazione degli statuti speciali emanate soprattutto, appunto, negli anni del centrismo.

Ma per realizzare questo obiettivo bisogna a parer nostro procedere correttamente ed in piena intesa con le regioni interessate. E non muove certo in questo senso, a nostro parere, la proposta contenuta nell'articolo 3 del disegno di legge al nostro esame.

Delegare il Governo ad emanare decreti aventi valore di legge ordinaria non porta davvero alla soluzione del problema. A nostro avviso, sarebbe stato assai più corretto ed agevole estendere, in sede di prima applicazione, l'articolo 17 della legge finanziaria n. 281 anche alle regioni a statuto speciale con una interpretazione certamente estensiva o adeguatrice, come suggerivano del resto certe responsabili sollecitazioni politiche, sostenute dall'orientamento prevalente della stessa dottrina, facendo su questa linea opportunamente intervenire, nella elaborazione dei decreti delegati previsti dall'articolo 17 della 281, anche le commissioni partitetiche previste dai relativi statuti. E ciò non sarebbe stato un controsenso e non sarebbe stato vietato. Questa, almeno per la Sicilia, la Sardegna e il Friuli-Venezia Giulia, sarebbe stata la strada più corretta: l'intesa con le regioni, senza affossare le commissioni paritetiche previste appunto dagli statuti regionali. Sarebbe stato un procedimento certamente possibile se fosse stato sostenuto da una adeguata volontà politica e dalle necessarie intese, come dicevo, dalle necessarie consultazioni con le regioni interessate.

Ma ora che succede, signor Ministro? Ora invece siamo davvero al paradosso, proprio per mancanza di volontà politica e non per altro. Per una specie di prolungato ostruzionismo del potere centrale succede che le regioni a statuto speciale per le quali sono riservate, come dice la Costituzione, « forme e condizioni particolari », di fatto si trovano in condizioni peggiori e più arretrate di quelle a statuto ordinario. Succede che le commissioni paritetiche, che secondo la Corte costituzionale — è bene sottolinearlo — mantengono la loro attualità e servono ad assicurare lo speciale procedimento — come si legge in una sentenza della Corte — di formazione delle norme di attuazione degli statuti speciali in applicazione del principio dell'articolo 116 della Costituzione, diretto a potenziare l'autonomia di alcune regioni per salvaguardare l'esigenza di far risaltare le modalità di trasferimento dei poteri quanto più possibile aderenti alle necessità dell'ente quali possono essere avvertite e prospettate dai suoi rappresentanti, rimangono paralizzate e queste regioni sono in ritardo rispetto alle altre di più recente costituzione; mentre proprio quelle commissioni paritetiche prevedono, per le norme di attuazione, per il trasferimento delle funzioni alle regioni speciali, una procedura, là ove soccorra la volontà politica, più rapida di quella prevista per le regioni a statuto ordinario e tale da garantire una più efficace tutela dell'autonomia regionale. Per questo sono state previste e per questo, a nostro parere, debbono rimanere in vigore.

La condizione delle regioni a statuto speciale, salvo forse il Trentino-Alto Adige e la Val d'Aosta, i cui statuti non prevedono queste commissioni, è davvero insostenibile. Bisogna uscire da questa situazione e al più presto, non certo cancellando « forme e condizioni particolari » che rappresentano prerogative previste dalla Costituzione, ma dispiegando una doverosa, ferma e coerente volontà politica, secondo gli stessi impegni presi dal Governo e dal ministro per le regioni, in seguito a voti unanimi e solenni espressi dal Parlamento, perchè entro breve tempo (si è detto entro il 30 giugno, comunque prima che questo disegno di legge vada prevedibilmente in porto) vengano compiutamente emanate le norme di attuazione per riconoscere e sancire interamente i contenuti dell'autonomia delle regioni speciali che in nessun caso possono essere minori, semmai devono essere maggiori e più comprensivi di quelli appunto previsti per le regioni a statuto ordinario.

Pertanto non si può tollerare che esse restino ancora indietro nella piena assunzio-

ne dei loro poteri. Gli studi sono stati già compiuti, le proposte formulate, almeno da parte delle regioni. Non c'è quindi più tempo da perdere. Le incongruenze ed i guasti prodotti da questa situazione anomala sono stati da più parti già sufficientemente e con forza denunciati. Non si può tollerare più oltre che in Sicilia, che ai sensi dell'articolo 14 dello Statuto regionale ha facoltà legislativa piena e primaria nel settore dei lavori pubblici e dell'urbanistica, il provveditorato alle opere pubbliche e gli uffici provinciali del genio civile ancora oggi non siano uffici della regione ma pertinenze ancora oggi dello Stato, del potere centrale. Mentre nelle altre regioni a statuto ordinario questo problema è stato positivamente risolto con i decreti delegati. Sulla base delle commissioni paritetiche, che mantengono — vogliamo ripeterlo — ancora tutta la loro attualità, vanno quindi aggiornate, adeguate e completate le norme di attuazione degli statuti speciali. È su questa base, e con il procedimento previsto, che, se si vuole, può essere rapido e snello, che va adeguata l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato nel territorio delle regioni a statuto speciale. E in questo senso vanno pure necessariamente aggiornati, adeguati e rinnovati i rapporti finanziari relativi tra lo Stato e le regioni a statuto speciale.

Per concludere, signor Presidente, onorevoli colleghi, è questo, a parer nostro, l'impegno doveroso che il Governo deve rinnovare dinanzi al Parlamento se — come del resto ha l'obbligo di fare — vuole rimanere fedele alla lettera e allo spirito della Costituzione che impone che, non solo i princìpi ed i metodi di tutta la legislazione dello Stato, ma gli stessi comportamenti politici, siano tutti rigorosamente adeguati alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Noi che non abbiamo nè riponiamo alcuna fiducia in questo Governo lo incalzeremo perchè almeno su questo terreno non si sottragga ai suoi precisi obblighi costituzionali. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

O L I V A . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, questa discussione è stata così impegnativa ed ha raccolto, e raccoglierà ancora, un'abbondanza di voci tale da farmi pensare e sperare che essa non possa e non debba preludere ad un semplice affossamento della legge.

Parlo con il disagio di chi, avendo avuto l'onore di presiedere la Commissione per le questioni regionali, si spiace di vederla inattiva dopo avere sperimentato per alcuni anni (ed anche all'inizio di questa legislatura) l'esemplare collaborazione, non solo e non tanto delle varie parti politiche quanto di uomini appassionati ed obiettivi, in tutta la fase che ha portato al trasferimento delle funzioni alle regioni. E mi sia consentito di ricordare — sarà una nota triste, ma è per tutti noi anche una nota di esempio — la passione, l'interesse, la puntualità di giudizio del collega Maccarrone, troppo repentinamente scomparso.

Questa esperienza è bloccata da quasi un anno, da quando cioè è scaduto il termine del 30 giugno 1972; e con ciò si è bloccata la possibilità di un proficuo lavoro in un campo non meno interessante (e non meno urgente, a mio parere) di quanto non lo fosse il trasferimento delle funzioni alle regioni. È il campo del riordino delle amministrazioni statali; e dire « riordino » è usare un eufemismo perchè tutti sappiamo — e credo che il Ministro per la riforma ne sia convinto più di noi — che in molti campi non è solo un riordino quello che si deve fare, ma una trasformazione radicale: non tanto delle apparenze o di quelle che possono essere le facciate, ma dello spirito stesso che deve animare le strutture dello Stato, e specialmente quelle strutture nuove, non eversive, non fantasiose, ma utili che dobbiamo ricercare, laddove sia provato che una maggiore produttività possa essere ottenuta attraverso il cambiamento di metodi e di equilibri.

Il lavoro del riordino era già urgente un anno fa; e lo appariva — come lo era apparso ai legislatori della delega allora scaduta — come la conseguenza logica e immediata dell'avvenuto trasferimento delle funzioni alle regioni, con delega delle cosid-

dette « funzioni residue statali » alle regioni stesse.

Parlando qui, in una accolta quasi familiare di specializzati, di addetti ai lavori, mi sembra si possa dire, all'infuori di ogni apprezzamento di carattere politico, che ritardare ulteriormente questo riordino è sommamente pericoloso. Certo involontariamente, o per ritenute esigenze di politica generale, si fa il gioco di una pericolosa cristallizzazione di uffici e di persone, di un processo che vorrei definire di « innicchiamento » dei funzionari che sono stati resi superflui dal decentramento delle funzione alle regioni.

È vero (come si è detto da alcuni autorevoli oratori) che a questo riordino si può provvedere anche direttamente attraverso il lavoro parlamentare, sia per l'iniziativa del Governo, sia per quella dei senatori o dei deputati; ma tutto questo è teorico. A parte che vi è una precisa responsabilità organizzativa, vorrei dire di ordine costituzionale, nel Governo per l'approntamento di quei mezzi di presenza, di lavoro e di operatività che sono essenziali all'espletamento della sua azione politica, sta di fatto che in questo anno trascorso — e dannosamente trascorso — neanche l'opposizione (che sembrerebbe la più preoccupata in materia), ha presentato disegni di legge, nè isolati nè tanto meno organici.

Sono convinto che un lavoro utile possa e debba essere svolto, invece, attraverso questa nuova delega. La maggioranza formatasi in seguito alla discussione in Commissione ha ritenuto anzi di allargare notevolmente la delega, garantendosi beninteso, oltrechè col preventivo parere del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, mediante la previsione del parere di Commissioni parlamentari apposite: garanzia questa essenziale, necessaria e sufficiente per una retta emanazione dei decreti delegati.

Spero che i colleghi non mi mettano in conto un orgoglio che sarebbe fuori luogo: non parlo per me, parlo per chi ha così brillantemente contribuito ai lavori della Commissione per le questioni regionali. Ritengo che questa Commissione possa offrire una garanzia sicura anche per le più delicate questioni controverse dal punto di vista politico.

M O D I C A . Quale conto ha tenuto il Governo dei pareri della Commissione?

O L I V A . Senatore Modica, mi aspettavo questa osservazione; ma le faccio notare che il decreto sulla dirigenza non è stato esaminato dalla Commissione per le questioni regionali.

M O D I C A . E i decreti di trasferimento?

O L I V A . Ritengo di poter dire che la nostra Commissione è stata una sede di discussioni efficaci e penetranti, e che è riuscita a ottenere risultati incontrovertibili. Non è mia intenzione entrare nel merito specifico delle singole questioni politiche e giuridiche affrontate e chiarite; ma non v'è dubbio che la Commissione ha dato un contributo notevolissimo e decisivo.

Se dunque vogliamo (come io credo necessario) prorogare la delega, occorre peraltro chiarire fin d'ora alcune esigenze che mi permetto di affacciare nei confronti del Governo, e in particolare del Ministro della riforma, che mi rallegro sia uomo così esperto dell'amministrazione dello Stato. Anzitutto occorre che si faccia un uso utile del termine che verrà assegnato, termine previsto in dodici mesi, tempo ristrettissimo se si pensa alla mole di lavoro che dovrà essere svolta; 60 giorni sono infatti riservati al preventivo parere del Consiglio superiore, altri 60 (nel caso di uffici periferici) alle osservazioni delle regioni.

È ovvio che, quando ricorra il caso dello esame delle regioni (quando cioè si parli di uffici periferici) è l'intero panorama di quel Ministero che andrà globalmente coinvolto. Evidentemente non si potrà fare un decreto delegato per gli uffici centrali, ed un altro per gli uffici periferici. Risultano dunque impegnati già quattro mesi del previsto termine. Ma vi è di più: di quanto tempo avrà bisogno il Governo per avviare la trasmissione di progetti organici al Consiglio superiore e alle regioni?

Non è il caso di sottolineare che, se si potesse utilizzare il lavoro già preparato nella scorsa legislatura, le prospettive sarebbero meno allarmanti; ma l'avere prescritto l'obbligo del preventivo parere del Consiglio superiore della pubblica amministrazione (parere che giustamente è stato introdotto, ma che deve essere preventivo anche alla trasmissione alle regioni) riapre ovviamente la discussione anche per i Ministeri su cui si erano già raccolte osservazioni e pareri nell'antecedente legislatura, come per i Ministeri del turismo, dell'industria, eccetera. È poi da mettere in preventivo il tempo di riflessione che al Governo occorrerà dopo aver raccolto i pareri. Vi è dunque il rischio che la Commissione per le questioni regionali sia posta in condizioni di dover fare nei residui tre-quattro mesi centrali un lavoro imponente quanto affrettato e sommario, tanto più che, oltre al riordino dei Ministeri, si prevede la delega per il riordino in un campo del tutto nuovo (anche se logicamente connesso) che è quello delle amministrazioni ed aziende autonome: un lavoro, mi permetto di notare, solo in parte gradualizzabile perchè è ovvio che, pur discutendo separatamente ogni schema, relativo ai vari Ministeri, nella fase conclusiva si dovranno tirare delle conclusioni di impostazione generale e formulare criteri generali di organizzazione, che non potranno non essere il più possibile uniformi per tutte le varie amministrazioni e le varie aziende. In altre parole: l'esame graduale e separato di ogni schema non potrà nè dovrà dar luogo alla emanazione di pareri tra loro incoerenti, e ciò anche in virtù di quella impostazione organica che auspichiamo da parte del Governo fin dal principio, per tutti i Ministeri e per tutte le amministrazioni.

Questa esigenza di coerenza organica e razionale nell'impostazione è infatti ed anzitutto responsabilità del Ministero della riforma. Io non voglio, secondo la frase paolina, addensare brace ardente sul capo del Ministro della riforma! D'altra parte egli sa che l'espressione paolina veniva da un eccesso di amore, semmai, non da una intenzione persecutoria: ed è proprio per amore della funzione storica di questo Ministero, così come per la stima dei tanti uomini impegnati i quali vi hanno portato il loro contributo, è per questo — ripeto — che io insisto sulla sua preminente responsabilità. Più volte è parso che si fosse giunti alla soglia di una conclusione che lasciasse il segno nella storia d'Italia, a cento anni dalla sua unità, così come lo lasciarono le famose leggi amministrative del 1865, all'inizio di questa stessa fase secolare. Forse si usò un modo errato per impostare il processo di unificazione. Perciò, se si deve riparare a qualche errore decidiamoci a farlo.

Venendo in concreto al modo di predisporre gli schemi di riordino, è certo che il Ministro per la riforma non potrà respingere i contributi e le suggestioni che gli verranno dai singoli ministeri, anzi direi che, in foro interno, questo ascolto è doveroso e strumentalmente opportuno perchè nessuno più dei singoli ministri e dei loro esperti e collaboratori può avere la sensazione esatta di ciò che occorre fare per espletare correttamente ed efficientemente le rispettive competenze. Ma quando la raccolta dei dati e delle proposte sia giunta a questo tramite coordinatore e riorganizzatore che è il Ministero della riforma, allora non si può più ammettere che ogni Ministero vada per suo conto, come è avvenuto anche in passato, e proponga soluzioni particolari, non sempre riconducibili ad un modello veramente moderno, per l'esigenza dello snellimento, diramando per giunta più o meno ufficiosamente schemi neppur passati al vaglio del Ministero della riforma, col risultato di creare — volontariamente o no — pericolose aspettative di future sistemazioni e di futuri uffici, e di suscitare attese campanilistiche soprattutto quando si progetta di porre certi uffici periferici in località che non hanno nè la vocazione nè la tradizione storica per essere scelte *ex novo* come sedi di uffici di tipo regionale, e tanto meno interregionale.

È un gioco rischioso, che va assolutamente evitato, e che può essere evitato solo attraverso l'intervento energico e coordinatore del Ministero della riforma.

Credo insomma che il Parlamento (e per esso le Commissioni che dovranno esaminare gli schemi dei decreti delegati) abbia il di-

ritto di avere un interlocutore unico e responsabile, al quale poter chiedere politicamente conto di un disegno logico e razionale nel complessivo riordino dello Stato.

A questo interlocutore, che è il Ministero della riforma, chiediamo anche di essere il primo difensore delle regioni in quello che è stato loro attribuito dai decreti delegati di trasferimento delle funzioni. Dico questo perchè, attraverso la discussione dei decreti delegati per il trasferimento delle funzioni, alcuni punti delicati ed essenziali per una collaborazione tra regione e Stato sono stati pur identificati, superati e chiariti. Certo, le regioni potranno sempre aspirare ad avere, al di là della lettera della legge, una maggiore valorizzazione politica e a trovare una collaborazione più fluida e cordiale: ma è altrettanto certo che, su alcuni punti, si è raggiunta intanto una definizione giuridica che non deve essere nè disattesa, nè rimessa in discussione. Alludo, per citare solo la questione più importante, alla lunga discussione sui poteri di coordinamento e indirizzo riservati allo Stato, e particolarmente al Governo. Si è chiarito bene (e il Governo lo ha accettato nei singoli decreti di trasferimento delle funzioni) il concetto che il potere di coordinamento e indirizzo non spetta ai singoli ministeri, ma al Governo nel suo complesso, in modo da esprimere una armonizzazione politica e funzionale di tutta la funzione statale con la funzione regionale. Potere — dunque — che deve essere esercitato da organi politici, e non da organi burocratici: con il concorso beninteso del ministro competente per ciascuna funzione, ma non per un rapporto diretto ed inevitabilmente gerarchico tra il singolo ministro e le singole regioni, bensì per la partecipazione di ogni ministro alla formazione della volontà collegiale del Governo, nel Consiglio dei ministri, che poi si esprime attraverso la responsabilità politica del Presidente del consiglio, ed in casi particolari (per delega del Consiglio dei ministri) attraverso le decisioni del CIPE.

Nella breve esperienza che su questa materia abbiamo fatto nella precedente legislatura, abbiamo visto invece puntualmente ricomparire in tutti gli schemi di decreto, sia in quelli ufficiali sia in quelli dei singoli ministeri, l'affermazione di un potere di indirizzo e coordinamento da riservarsi ed esercitarsi nelle singole materie da parte del ministro di quel determinato Ministero; e abbiamo dovuto perciò condurre, in seno alla Commissione per le questioni regionali, una minuziosa ricerca per eliminare, nella definizione delle competenze delle singole direzioni generali e delle singole divisioni, tutti gli accenni ad organi che potessero determinare un rapporto diretto e burocratizzato tra gli uffici regionali e gli uffici dei singoli Ministeri.

Naturalmente, può essere accettata da tutti l'esigenza che non solo la Presidenza del Consiglio ma anche i singoli ministeri abbiano puntuale conoscenza delle decisioni e dei bisogni delle singole regioni, così da mettere in grado il Governo di esercitare realisticamente il potere di indirizzo e di coordinamento.

Il fatto però di avere uffici statistici, informativi, di studio e di contatto con le regioni non significa che questi uffici possano attribuirsi poteri di coordinamento, che svuoterebbero il corretto rapporto, a livello di dignità reciproca, tra lo Stato e le regioni. Queste, a loro volta, non devono sentirsi nemiche dello Stato. Il loro ruolo non è quello di essere l'anti-Stato, ma piuttosto una diversa articolazione dello Stato stesso, di cui sono organi, sia pure di elevatissimo grado.

Detto ciò, è evidente che, se siamo d'accordo che occorre tempestivamente contrastare l'inevitabile tendenza conservatrice degli uffici che il trasferimento delle funzioni alle regioni hanno reso superflui, e che quindi sono, in questa fase di attesa, fatalmente tratti a difendere e a ricrearsi uno spazio vitale, dobbiamo tutti arrenderci di fronte alla evidenza dell'urgenza che, a mio parere, è resa ancora maggiore dal fatto che il decreto sulla dirigenza è stato emanato e che, qualunque cosa se ne pensi, esso rende necessaria la definizione concreta del numero e della qualità degli uffici a cui i dirigenti devono essere preposti. Il Parlamento ha già detto che gli uffici dello Stato devono essere ridimensionati e ridotti di numero,

secondo i criteri da tutti conosciuti, in modo da consentire subito dopo la revisione definitiva degli organici.

Comprendo che vi siano ragioni per una battaglia politica contingente, qual è quella che l'opposizione conduce contro questo Governo, ma obiettivamente debbo esprimere il mio allarme, il mio disagio e il mio appello ai colleghi dell'opposizione perchè questa questione di politica contingente non abbia a prevalere su uno scopo di politica generale, che è quello dello snellimento e dello ammodernamento dell'ordinamento dello Stato, sul quale maggioranza ed opposizione non possono che essere d'accordo. Siamo infatti di fronte ad uno di quei problemi di portata nazionale e di impronta storica, rispetto ai quali (come a certe questioni di politica estera o di impostazione costituzionale) se si appartiene all'ordine logico di un certo tipo di democrazia non si può che essere d'accordo.

Ho già avuto modo, durante la discussione del bilancio degli esteri, di accennare a questa urgenza e di osservare che, in fondo, nessun Governo è mai riuscito a sopravvivere, in Italia, tanto a lungo da poter esaurire interamente il termine delle deleghe che gli erano state conferite. La delega non può essere identificata col destinatario del momento: è il Governo come organo costituzionale che ne è destinatario, ed infatti la delega non cessa col mutare del Governo. Il controllo del Parlamento c'è per questo. E c'è sempre, per il Parlamento, il modo di intervenire tempestivamente.

Nel nostro caso è certo che, qualunque sia l'uso che si teme venga fatto della delega, appare preferibile favorire un'incisione del problema del riordino piuttosto che scegliere la via della inattività e del rinvio, nella quale l'opposizione, con la sua posizione su questa legge, minaccia di farci arenare.

È stato detto che la delega iniziale aveva previsto che ci dovesse essere la contemporaneità di questa operazione di riordino con quella del trasferimento delle funzioni alle regioni.

M O D I C A . Infatti non ci opponemmo.

O L I V A . Vorrei osservare in proposito che chi pose quell'esigenza di contemporaneità (che non era tassativa, non era perentoria, ma comunque era indicativa) dimenticava forse che era giusto prevedere invece la possibilità di una successione (benchè breve) fra le due operazioni perchè dal trasferimento delle funzioni e dal conferimento delle prime deleghe alle regioni sarebbe certamente emersa la necessità di una riflessione sui primi risultati ottenuti. Non si poteva fare tutto a tavolino, pensando che il trasferimento delle funzioni operasse istantaneamente nel momento stesso in cui veniva legislativamente disposto.

Comunque, se la contemporaneità era prevista, mancò — lo dobbiamo dire — quella impostazione unitaria dei progetti di riordino che avrebbe reso possibile quella contemporaneità. E mi sia consentito di dire — ma ormai del senno di poi sono piene le fosse — che, in questo, non è stata utile la diversità degli uffici di governo, competenti l'uno per il trasferimento delle funzioni, e l'altro per il riordino dell'amministrazione. Sarebbe stato invece augurabile che unico fosse il responsabile politico del momento del trasferimento e del momento susseguente, se non contemporaneo, del riordino. E sia detto a sollievo della responsabilità del Ministero per la riforma della pubblica amministrazione che in quell'epoca gli mancò la collaborazione convinta di molti, di troppi ministeri: nè si trattava solo e sempre di ministri democristiani! Vi furono ministeri ai quali invano, per quasi due anni, il Ministero della riforma chiese, sollecitò, fissò termini, chiese l'intervento della Presidenza del Consiglio perchè i singoli ministri trasmettessero le loro osservazioni, le loro proposte, in modo da poterle valutare complessivamente e coordinare razionalmente: tanto è vero che il Ministero per la riforma finì per prendere le sue iniziative addirittura al di fuori di una consultazione con i singoli ministeri: e la Commissione per le questioni regionali si vide arrivare molto più tardi le controproposte dei singoli ministeri, spesso in aperta contraddizione con le soluzioni presentate dal Ministero della riforma.

A complicare le cose sopraggiunse, ricordiamolo, sollecitato dalle regioni e dai partiti, l'impegno politico del Governo a non utilizzare interamente il termine della delega per il trasferimento alle regioni, trasferimento che si promise di anticipare dal 30 giugno al 1° gennaio 1972. In pratica poi si attuò la data del 1° aprile, ma sta di fatto che la Commissione per le questioni regionali si trovò nella necessità di concludere il suo lavoro consultivo alla fine del novembre 1971, proprio per consentire al Governo di emanare i decreti prima del 1° gennaio. Fu tale vicenda politica che rese praticamente e definitivamente impossibile la contemporaneità che il legislatore aveva inizialmente previsto.

M O D I C A . Ed in quale conto tenne il Governo in quell'occasione i pareri della Commissione parlamentare su quegli schemi?

O L I V A . Senatore Modica, credo che lei, prima di entrare in questa legislatura e prima di onorare la Commissione con la sua presenza, si sia largamente informato. Facendo un bilancio complessivo, penso si possa riconoscere che le cose essenziali furono salvate, che nulla fu compromesso, e che le molte cose di cui le regioni lamentano ancora la carenza sono tuttavia assai meno delle moltissime che la Commissione ha suggerito ed ha poi visto accolte dal Governo. Occorre darne atto. Dobbiamo ricordarci che eravamo agli inizi di un'esperienza e che, al di là di quelli che potevano essere i consigli della Commissione, il Governo ha usato una ragionevole prudenza, a proposito della quale ha avuto anche la soddisfazione del conforto della Corte costituzionale su alcune impostazioni che nella nostra Commissione erano rimaste controverse e non definite all'unanimità. Ripeto quindi che complessivamente si deve riconoscere che il Governo, in linea di massima, ha accolto i pareri della Commissione.

Comunque, dopo l'avvento operativo delle regioni, il parere dalla Commissione per le questioni regionali in materia di riordino non potrà non essere accettato. La materia è in un certo senso meno costituzionale, meno delicata, anche se importante...

M O D I C A . C'è un Ministro più tenace adesso. (*Commenti del ministro senza portafoglio Gava*).

O L I V A . Mi avvio a concludere, sperando di aver portato un contributo accettabile e dal Governo e dai colleghi che hanno avuto la bontà di ascoltarmi con cortese pazienza.

Vorrei solo richiamare l'attenzione del relatore e del Governo sulla necessità (che mi sembra evidente) di fare una precisazione a proposito dell'articolo 6. Infatti all'articolo 6 si parla della Commissione per le questioni regionali « di cui alla legge 10 febbraio 1953, n. 62 ». Occorrerà chiarire cosa si intende con tale richiamo perchè in realta quella Commissione era composta da 15 deputati e da 15 senatori. Con la legge n. 775, per adeguare quella Commissione alla necessità di darvi rappresentanza a tutte le parti, venne aumentato il numero dei membri a 20 deputati e 20 senatori (articolo 32 della legge 775). Non dovrebbe esserci dubbio che si voglia utilizzare la Commissione così come prevista dalla legge n. 775. Tuttavia sarà bene richiamare anche la seconda legge.

Ritengo poi che debba rimaner chiaro che i 60 giorni assegnati alla Commissione per le questioni regionali per l'emissione del parere sui singoli schemi decorreranno non solo dalla comunicazione delle proposte del Governo ma dalla contemporanea consegna dei pareri preventivamente chiesti al Consiglio superiore della pubblica amministrazione e — se è necessario — dei pareri regionali. Non si faccia insomma decorrere il termine della Commissione se prima la Commissione non abbia piena cognizione di tutti i pareri preventivi prescritti.

Concludendo, e riservandomi di intervenire nel corso della discussione sugli articoli e sugli emendamenti, accenno soltanto ad un emendamento, che illustrerò a parte, con il quale, contrariamente alla impostazione della delega della legge n. 775 e della precedente n. 649, chiederò che per il Ministero degli affari esteri sia autorizzata la riorganizzazio-

ne dell'istituto diplomatico: esigenza che ho segnalato, con l'adesione dello stesso Ministero degli esteri, in sede di discussione del bilancio 1973. Le difficoltà di reclutamento della carriera diplomatica sono diventate così gravi, e l'accesso alla carriera diplomatica è diventato così difficile ai giovani di buona volontà ma di limitate risorse, che è necessario approntare un istituto che accolga, per lo svolgimento degli studi universitari, i giovani aspiranti e garantisca loro una idonea preparazione, senza bisogno di un eccessivo sforzo e pecuniario e di tempo (come avviene attualmente), con risultati, a dire il vero, molto modesti perchè i concorrenti scarseggiano ed i posti disponibili, che sono moltissimi, non vengono ricoperti. Grazie. (*Applausi dal centro*).

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

Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 381-B

C A S S I A N I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

* C A S S I A N I . Signor Presidente, a nome della 3ª Commissione permanente affari esteri, chiedo l'autorizzazione a riferire oralmente sul disegno di legge n. 381-B, che riguarda: « Ratifica ed esecuzione dell'accordo aggiuntivo della convenzione tra l'Italia e la Svizzera relativa alla sicurezza sociale del 14 dicembre 1962, concluso a Berna il 4 luglio 1969 ».

Si tratta di un disegno di legge già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati soltanto per un motivo formale, il che significa che la relazione scritta da me presentata a suo tempo deve ritenersi sostanzialmente valida.

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, la richiesta del senatore Cassiani è accolta.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,05*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari