

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

## 309<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 16 LUGLIO 1974

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI,  
indi del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

#### INDICE

##### COMMISSIONI PERMANENTI

Variazioni nella composizione . . . Pag. 15067

##### DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissione permanente  
in sede deliberante di disegno di legge  
già deferito alla stessa Commissione in  
sede referente . . . . . 15068

Deferimento a Commissioni permanenti in  
sede deliberante . . . . . 15067

Deferimento a Commissione permanente  
in sede referente . . . . . 15068

Presentazione di relazione . . . . . 15068

Trasmissione dalla Camera dei deputati 15067

##### 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 al-

l'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; « Valutazione dei servizi ai fini del computo dell'anzianità richiesta per l'ammissione agli scrutini di promozione degli impiegati civili dello Stato » (580), d'iniziativa del senatore Tanga:

PRESIDENTE . . . . . Pag. 15068 e *passim*  
AGRIMI, *relatore* . . . . . 15105  
ARENA . . . . . 15101  
BACCHI . . . . . 15082  
BUCCINI . . . . . 15078  
GUI, *Ministro senza portafoglio* 15102, 15113  
MAFFIOLETTI . . . . . 15087  
MARSELLI . . . . . 15087  
MODICA . . . . . 15092  
MURMURA . . . . . 15077  
PERNA . . . . . 15095, 15112, 15113



## Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI

**PRESIDENTE**. La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

**ARNONE**, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 2 luglio.

**PRESIDENTE**. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Nel corso della seduta potranno essere effettuate votazioni mediante procedimento elettronico.

### Annunzio di variazioni nella composizione di Commissioni permanenti

**PRESIDENTE**. Su designazione del Gruppo parlamentare democratico cristiano, sono state apportate le seguenti variazioni alla composizione delle Commissioni permanenti:

*4ª Commissione permanente (Difesa):*

il senatore SPATARO entra a farne parte; il senatore ZACCARI cessa di appartenervi;

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

il senatore ZACCARI entra a farne parte; il senatore SPATARO cessa di appartenervi.

### Annunzio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati

**PRESIDENTE**. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

« Modifiche alle norme sulla liquidazione e concessione dei supplementi di congrua e degli assegni per spese di culto al clero »

(1556-B) (Approvato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati, modificato dalla 1ª Commissione permanente del Senato e nuovamente modificato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati).

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

**PRESIDENTE**. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

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

« Modifiche alle norme sulla liquidazione e concessione dei supplementi di congrua e degli assegni per spese di culto al clero » (1556-B), previo parere della 5ª Commissione;

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

Deputati ANDERLINI ed altri. — « Concessione di un contributo annuo di lire 50 milioni a favore dell'Istituto per lo studio della società contemporanea (ISSOCO) » (1714), previo parere della 5ª Commissione;

*alla 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità):*

« Modifiche alla legge 19 maggio 1967, n. 378, sul rifornimento idrico delle isole minori » (1717), previo parere della 5ª Commissione.

**Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede referente**

P R E S I D E N T E . Il seguente disegno di legge è stato deferito in sede referente:

*alla 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità):*

FALCUCCI Franca ed altri. — « Istituzione di consultori familiari » (1701), previ pareri della 5ª e della 11ª Commissione.

**Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente**

P R E S I D E N T E . Su richiesta unanime dei componenti la 3ª Commissione permanente (Affari esteri), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: « Convocazione della Conferenza nazionale dell'emigrazione » (1664), già assegnato a detta Commissione in sede referente.

**Annunzio di presentazione di relazione**

P R E S I D E N T E . A nome della 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali), il senatore Colella ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Integrazione dei fondi di cui alla legge 6 ottobre 1971, n. 853, per l'attuazione degli interventi di competenza della Cassa per il Mezzogiorno » (1636).

**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 rior-

dinamento 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;

« Valutazione dei servizi ai fini del computo dell'anzianità richiesta per l'ammissione agli scrutini di promozione degli impiegati civili dello Stato » (580), d'iniziativa del senatore Tanga

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 », di 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; « Valutazione dei servizi ai fini del computo dell'anzianità richiesta per l'ammissione agli scrutini di promozione degli impiegati civili dello Stato », di iniziativa del senatore Tanga.

Ricordo che abbiamo votato l'articolo 1. Quindi passiamo all'esame dell'articolo 2. Se ne dia lettura.

A R N O N E , *Segretario:*

Art. 2.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo emanato in attuazione del precedente articolo 1, decreti aventi valore di legge ordinaria per il riordinamento delle attribuzioni e dei servizi dei Ministeri e degli uffici periferici dipendenti, con l'osservanza dei seguenti criteri direttivi:

1) la ripartizione delle attribuzioni tra i vari dicasteri dovrà essere fatta con criteri di omogeneità, evitando ad ogni livello duplicazioni di competenze, uffici e servizi, e interventi non necessari. A tal fine si procederà, ove occorra anche per motivi di snellimento funzionale, al trasferimento di compiti e funzioni, dei relativi servizi, centrali e periferici, e del personale da un Ministero all'altro, adeguando eventualmente la denominazione dei Ministeri;

2) nell'ambito di ciascun Ministero, le attribuzioni a questo assegnate saranno ripartite tra uffici centrali e periferici, ove esistano, devolvendo alla competenza di questi ultimi, in relazione alle esigenze del più ampio decentramento amministrativo previsto dall'articolo 5 della Costituzione, la esplicazione di tutte le funzioni amministrative, ad eccezione di quelle che attengono ad affari di interesse nazionale o interregionale o che comportino un rilevante impegno di spesa. Per le Amministrazioni centrali che non dispongono di organi periferici potrà prevedersi la facoltà di delega ad uffici periferici dipendenti da altre Amministrazioni dello Stato;

3) fermi restando i poteri del Ministro di indirizzo, coordinamento e organizzazione per settori di attività, le attribuzioni operative delle Amministrazioni centrali saranno assegnate alle direzioni generali o uffici centrali assimilabili; quelle di elaborazione ai fini di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni affidati al Consiglio dei ministri, nonchè quelle di

studio e programmazione e di organizzazione e metodo saranno assegnate ad appositi uffici, sotto la direzione dei consiglieri ministeriali o di altri funzionari con qualifiche dirigenziali per compiti di studio e ricerca;

4) le direzioni generali, o uffici operativi equipollenti, sono articolate in divisioni e queste, ove occorra, in sezioni; gli uffici di elaborazione dell'indirizzo e coordinamento, quelli di studio e programmazione, organizzazione e metodo, in gruppi di studio il cui numero e la cui composizione potrà variare in relazione al mutare delle esigenze dei servizi;

5) il numero delle direzioni generali e degli uffici centrali assimilabili e delle divisioni e quello degli uffici periferici saranno ridotti in conseguenza del trasferimento alle Regioni delle attribuzioni degli organi dello Stato nelle materie indicate all'articolo 117 della Costituzione nonchè della delega alle Regioni stesse dell'esercizio di altre funzioni amministrative a norma dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione;

6) le direzioni generali, gli uffici centrali assimilabili e le divisioni saranno contenuti nel numero strettamente indispensabile e comunque non superiore a quello stabilito nel decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, sopprimendo quelli che non risultino rispondenti ad un rigoroso criterio di funzionalità e prescindendo dai profili di carriera delle rispettive carriere direttive e tenuto conto delle competenze devolute agli uffici periferici, ai sensi del punto 2 del presente articolo;

7) alle direzioni generali, agli uffici centrali assimilabili e alle divisioni saranno attribuite competenze per distinti rami di attività concernenti materie e compiti omogenei, anche per quanto riguarda le residue competenze dello Stato precedentemente attribuite alle direzioni generali o agli uffici centrali assimilabili soppressi in applicazione di quanto previsto dai precedenti nn. 5) e 6). Analogamente saranno definite le competenze delle unità organiche costituite ai sensi delle vigenti leggi da più uffici centrali, assimilabili alle direzioni generali, nonchè le competenze di questi ultimi uffici. Saran-

no, altresì, con gli stessi criteri, riordinati gli uffici centrali autonomi attualmente esistenti, non assimilabili alle direzioni generali;

8) saranno riordinati i servizi ispettivi, configurando l'ispezione come istituto inteso non soltanto all'accertamento della regolarità, ma anche al perfezionamento e ad un migliore coordinamento dell'azione amministrativa. Saranno altresì definiti i compiti e le responsabilità degli ispettori;

9) in connessione alla revisione dell'ordinamento dei Ministeri ed alla conseguente ripartizione delle materie tra le diverse Amministrazioni saranno conferite nuove attribuzioni agli uffici periferici e si procederà, ove occorra, al trasferimento di funzioni, servizi e personale da un ufficio all'altro;

10) agli organi periferici dovranno essere conferiti larghi poteri decisionali;

11) in relazione alle nuove funzioni attribuite agli organi periferici dovrà provvedersi al decentramento dei controlli.

Si provvederà, altresì, ove occorra, al riordinamento della struttura, delle procedure e dei termini, anche perentori, fissati per gli organi consultivi delle Amministrazioni, in base a criteri di semplificazione ed efficienza, in relazione alla redistribuzione delle materie ed al riordinamento delle competenze attuati in virtù della presente legge.

Con criteri analoghi a quelli di cui ai precedenti commi, si provvederà al riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e degli uffici centrali e periferici da essa dipendenti, avuto riguardo alla peculiarità delle sue funzioni ed ai particolari compiti ispettivi demandati a detto organo. Il Governo provvederà, altresì, alla determinazione delle attribuzioni e all'ordinamento dell'Ufficio per l'Organizzazione della pubblica amministrazione, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Al personale occorrente che non comprenderà più di due dirigenti generali, si provvederà, in prima applicazione, mediante inquadramento, a domanda, di impiegati civili di ruolo di altre Amministrazioni dello Stato, anche ad or-

dinamento autonomo, di corrispondente carriera e qualifica.

Il riordinamento dei servizi e degli uffici centrali del Ministero di grazia e giustizia sarà attuato distinguendo quelli con compiti di elaborazione legislativa o più direttamente connessi con le attribuzioni degli organi giudiziari, dai servizi e dagli uffici con compiti più propriamente amministrativi e garantendo la razionale applicazione alle corrispondenti funzioni dirigenziali dei magistrati e dei dirigenti di apposito ruolo centrale, l'accesso al quale sarà riservato ai funzionari direttivi degli esistenti ruoli del Ministero medesimo.

Per i servizi delle Amministrazioni degli Affari esteri e della Difesa, ordinati secondo le disposizioni emanate rispettivamente con i decreti del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e 18 novembre 1965, n. 1478, la delega prevista dal presente articolo si limiterà alle eventuali norme di coordinamento e di adeguamento alle disposizioni del presente articolo e successivi, nonché alle norme per la riorganizzazione dell'Istituto diplomatico di cui agli articoli 87 e seguenti del citato decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, garantendo attraverso di esso il reclutamento per la carriera diplomatica.

**P R E S I D E N T E .** Si dia lettura degli emendamenti presentati all'articolo 2.

**A R N O N E ,** Segretario:

*All'inizio del primo comma, sostituire le parole: « entro un anno » con le altre: « entro diciotto mesi ».*

2. 33

IL GOVERNO

*Al primo comma, n. 1, dopo le parole: « criteri di omogeneità » aggiungere le seguenti: « per ampi settori di attività ».*

2. 42

MURMURA, FORMA, BUCCINI, DE MATTEIS, BARRA, TREU, DE GIUSEPPE, CAROLLO

*Al primo comma, numero 1), dopo la parola « duplicazioni », inserire le altre: « o suddivisioni ».*

2. 21 BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS, ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPELLINI, GROSSI

*Al primo comma, dopo il numero 1) inserire il seguente:*

« 1-bis) Sarà provveduto ad una più funzionale strutturazione dei ministeri finanziari e della programmazione al fine di garantire una effettiva azione di indirizzo e coordinamento nell'attività produttiva nazionale ».

2. 1 BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Al primo comma, numero 2), dopo la parola: « devolvendo » inserire le altre: « , nella massima misura possibile, ».*

2. 3 BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Al primo comma, numero 2), sostituire le parole: « alla competenza di questi ultimi » con le altre: « a questi ultimi ».*

2. 2 BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Al primo comma, numero 2), sostituire le parole: « di tutte le funzioni amministrative », con le altre: « delle funzioni amministrative di competenza, nel quadro delle direttive di massima spettanti all'Amministrazione centrale, ».*

2. 4 BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Al primo comma, numero 2), sopprimere l'ultimo periodo.*

2. 5 BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*In via subordinata all'emendamento 2.5, sostituire l'ultimo periodo con il seguente: « Per le Amministrazioni centrali che non dispongono di organi periferici sarà disciplinata la possibilità di avvalersi, per lo svolgimento dei propri compiti, di uffici periferici dipendenti da altre amministrazioni dello Stato ».*

2. 6 BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Al primo comma, numero 2, aggiungere in fine, le seguenti parole: « nonchè ai Comuni, alle Province, loro Consorzi e Comunità montane ».*

2. 13 GERMANO, MODICA, MARSELLI, ABE-NANTE, BRANCA, CEBRELLI, VERNANZI

*Al primo comma, al numero 2), in fine, aggiungere le seguenti parole: « nonchè agli enti locali comunali e provinciali disciplinando i relativi trasferimenti di bilancio ».*

2. 22 BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS, ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPELLINI, GROSSI

*Al primo comma sostituire il numero 3) con il seguente:*

« 3) l'organizzazione dei Ministeri con attribuzioni operative dovrà essere distinta da quella dei Ministeri che, in seguito al trasferimento di poteri alle Regioni e di delega ad esse di funzioni statali, conservino ridotte attività operative ed abbiano, parzialmente o totalmente, compiti relativi all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento, spettanti al Consiglio dei ministri, nelle materie di competenza e di attribuzione regionale.

Per i Ministeri non interessati al trasferimento ed alle deleghe di cui all'articolo 1 della presente legge, il criterio prevalente di organizzazione degli uffici centrali dovrà es-

sere quello della corrispondenza delle strutture amministrative alla cura degli interessi pubblici, per settori di attività, anche prescindendo dalla tradizionale ripartizione in Direzioni Generali, divisioni e sezioni.

Per i Ministeri che, insieme a prevalenti funzioni operative e di attuazione di compiti propri dello Stato, abbiano compiti di elaborazione e di istruttoria ai fini della funzione di indirizzo e coordinamento, affidate al Consiglio dei Ministri (Lavori pubblici, Trasporti e aviazione civile, Pubblica istruzione, Industria, commercio ed artigianato, Lavoro e previdenza sociale), si dovrà prevedere per le retribuzioni operative il più largo uso della delega di funzioni amministrative alle Regioni, così da ridurre in conseguenza gli uffici centrali e periferici, mentre per le funzioni di elaborazione e istruttoria, relative al coordinamento affidato al Consiglio dei ministri, dovrà prevedersi l'articolazione di appositi uffici con compiti di studio e ricerca.

Per i Ministeri dell'agricoltura e foreste e della sanità, dovranno prevedersi esclusivamente uffici di tipo orizzontale, con compiti di studio o ricerca e documentazione, in rapporto alle funzioni affidate al Consiglio dei Ministri.

Per il Ministero del turismo e dello spettacolo dovrà prevedersi unicamente la struttura di tipo orizzontale, di cui al comma precedente, per quanto attiene alle attività relative al turismo; mentre nei restanti settori dovrà prevedersi sia l'ampio uso della delega di funzioni alle Regioni che l'accorpamento degli uffici e servizi residui con altre amministrazioni centrali.

Per ogni Ministero e per attività già esercitate da diversi Ministeri potrà prevedersi, per la realizzazione di programmi di carattere sociale, la costituzione di uffici o servizi intersettoriali ».

2. 14      MAFFIOLETTI, MARSELLI, GERMANO,  
              ABENANTE, MODICA, VENANZI, VI-  
              GNOLO, PINNA, BRANCA, CE-  
              BRELLI

*Al primo comma, sostituire il numero 3) con il seguente:*

« 3) fermi restando i poteri d'indirizzo, di direzione e di coordinamento spettanti al Ministro, le direzioni generali sono ordinate in divisioni o uffici equivalenti ai quali, oltre alle attribuzioni derivanti dalle leggi vigenti, possono essere assegnate con atto del Ministro competenze per ampi settori di attività. Potrà essere istituito, alle dirette dipendenze del Ministro, un ufficio centrale, con la partecipazione anche di soggetti estranei, non assimilabile alle direzioni generali, con compiti di indirizzo, di coordinamento e di studio per la programmazione e la organizzazione amministrativa.

Per i compiti di elaborazione e di istruttoria della funzione di indirizzo e di coordinamento, spettanti al Consiglio dei ministri, in relazione alle attività amministrative delle Regioni, dovrà prevedersi l'articolazione di appositi uffici alle dipendenze di singoli Ministri, ovvero organizzati nei Ministeri competenti.

2. 23      BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS,  
              ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPEL-  
              LINI, GROSSI

*Al primo comma, numero 3), sostituire le parole: « al Consiglio dei ministri », con le altre: « alla Presidenza del Consiglio dei ministri ».*

2. 7      BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE  
              SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Al primo comma, numero 3), sostituire le parole da: « nonchè quelle di » alla fine, con il seguente periodo:*

« Presso ogni singolo Dicastero sarà prevista la costituzione di apposito ufficio, sotto la direzione di un consigliere ministeriale o di altro funzionario con qualifica dirigenziale, per compiti di studio e di ricerca, che potrà avvalersi di gruppi di lavoro in numero e consistenza variabile in relazione alle effettive esigenze ».

2. 8      BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE  
              SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Al primo comma, numero 3), sopprimere le parole finali: « sotto la direzione di consiglieri ministeriali o di altri funzionari con qualifiche dirigenziali per compiti di studio e di ricerca ».*

2. 34 IL GOVERNO

*Al primo comma, sostituire il numero 4) con il seguente:*

« 4) gli uffici operativi delle amministrazioni centrali sono articolati per obiettivi di lavoro e per settori di attività, anche in base al principio della collegialità e della connessione di materia. Ove si rendessero indispensabili le direzioni generali o gli uffici operativi equipollenti sono articolati in divisioni, ove occorra in sezioni; gli uffici di studio e programmazione, organizzazione e metodo e quelli addetti ad elaborazione ed istruttoria di cui al punto precedente, in gruppi di studio o di lavoro il cui numero e la cui composizione potrà variare in relazione al mutare delle esigenze dei servizi ».

2. 15 ABENANTE, GERMANO, MARSELLI, MAFFIOLETTI, MODICA, BRANCA, CEBRELLI, VENANZI

*Al primo comma, numero 4), secondo rigo, sostituire le parole: « sono articolate » con le altre: « sono di regola articolate ».*

2.35 IL GOVERNO

*Al primo comma, numero 4), sostituire le parole: « ove occorra » con le altre: « di norma ».*

2. 9 BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Al primo comma, numero 4), sopprimere il periodo che inizia dopo la parola: « sezioni ».*

2. 10 BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Al primo comma, numero 4), aggiungere, alla fine, il seguente periodo: « La direzione degli uffici, centrali e periferici, di natura amministrativa e tecnica sarà attribuita in relazione alla valutazione della funzionalità prevalentemente amministrativa o prevalentemente tecnica degli uffici stessi. ».*

2. 36 IL GOVERNO

*Al primo comma, numero 5), all'inizio, dopo la parola: « numero » inserire l'altra: « attuale ».*

2. 16 MARSELLI, GERMANO, ABENANTE, BRANCA, CEBRELLI, MAFFIOLETTI, VENANZI, MODICA

*Al primo comma, sostituire il numero 6) con il seguente:*

« 6) nella soppressione delle direzioni generali, degli uffici centrali assimilabili e delle divisioni che non risultino rispondenti ad un rigoroso criterio di funzionalità, si prescindere dai profili di carriera delle rispettive carriere direttive e si terrà conto delle competenze devolute o delegate ai sensi del punto 2 del presente articolo ».

2. 17 GERMANO, MARSELLI, ABENANTE, MODICA, MAFFIOLETTI, BRANCA, CEBRELLI, VENANZI

*In via subordinata all'emendamento 2. 17, sostituire la prima parte del numero 6), fino alla parola « stabilito », con le seguenti parole: « 6) le direzioni generali, gli uffici centrali assimilabili e le divisioni dovranno essere contenuti, complessivamente, in un numero inferiore a quello già stabilito... ».*

2. 18 PERNA, GERMANO, MAFFIOLETTI, MODICA, VENANZI, MARSELLI, ABENANTE, VIGNOLO, BRANCA, CEBRELLI

*Al primo comma, numero 6), sostituire le parole: « dai profili di carriera delle rispettive carriere direttive » con le altre: « dalla consistenza dei rispettivi ruoli direttivi ».*

2. 11 BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Al primo comma, numero 6), aggiungere, in fine, il seguente capoverso:*

« I dirigenti generali, nel numero di un terzo delle direzioni generali e degli uffici equiparati, possono essere messi a disposizione del Ministro per il conferimento di incarichi speciali: in tali casi le dirigenze o gli equivalenti uffici, rimasti privi di titolari, sono conferiti per incarico ai sensi dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748. La disposizione di questo numero è immediatamente precettiva ».

2. 32 BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS, ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPPELLINI, GROSSI

*In via subordinata all'emendamento 2. 32, al primo comma, numero 6), aggiungere, in fine, il seguente capoverso:*

« I dirigenti generali, nel numero di un terzo delle direzioni generali e degli uffici equiparati, possono essere messi a disposizione del Ministro per il conferimento di incarichi speciali: in tali casi le dirigenze, o gli equivalenti uffici, rimasti privi di titolari, saranno conferiti per incarico ai sensi dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 ».

2. 24 BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS, ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPPELLINI, GROSSI

*Al primo comma, sopprimere il numero 7).*

2. 19 MARSELLI, GERMANO, MODICA, MAFIOLETTI, BRANCA, CEBRELLI, VERNANZI, VIGNOLO

*Al primo comma, sopprimere il numero 7).*

2. 31 BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS, ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPPELLINI, GROSSI

*Al primo comma, sostituire il numero 10) con il seguente:*

« 10) fermi restando i poteri di indirizzo, di direzione, di coordinamento, di controllo e di avocazione attualmente spettanti al Ministro competente, gli organi periferici dovranno avere larghi poteri operativi e decisionali; ».

2. 28 BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS, ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPPELLINI, GROSSI

*Al primo comma, sopprimere il numero 11).*

2. 29 BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS, ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPPELLINI, GROSSI

*In via subordinata all'emendamento 2. 29, al primo comma, numero 11), sostituire la parola: « dovrà » con l'altra: « potrà ».*

2. 30 BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS, ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPPELLINI, GROSSI

*Al primo comma, dopo il numero 11), aggiungere il seguente:*

« ...) nel procedere al riordinamento delle strutture organizzative centrali e periferiche dovrà tenersi conto dell'incidenza sulle medesime dei processi di automazione e meccanizzazione dei servizi ».

2. 37 IL GOVERNO

*Dopo il primo comma inserire il seguente:*

« La delega del Governo di cui al comma precedente sarà altresì esercitata, in relazione ai compiti istituzionali delle Amministrazioni statali e degli enti pubblici non territoriali, al fine di conseguire la razionale ripartizione delle attribuzioni, l'eliminazione delle duplicazioni di competenze e di interventi, lo snellimento funzionale, la coesione e l'unità di indirizzo. Il collegamento tra Amministrazioni statali ed enti

dovrà essere stabilito sulla base dell'omogeneità delle rispettive attribuzioni ».

2. 27

MURMURA

*Sostituire il secondo comma con il seguente:*

« Si provvederà, altresì, ove occorra, al riordinamento della struttura, delle competenze, delle procedure e dei termini fissati per gli organi consultivi delle Amministrazioni, in base a criteri di semplificazione, di efficienza e di eliminazione di duplicazioni di pareri, in relazione alla redistribuzione delle materie ed al riordinamento delle competenze attuate in virtù della presente legge ».

2. 38

IL GOVERNO

*Al terzo comma, alla fine del primo periodo, inserire le parole: « e con riferimento alla riforma della normativa concernente l'Amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato. ».*

2. 12

BACCHI, NENCIONI, LANFRÈ, DE  
SANCTIS, DINARO, PAZIENZA

*Sostituire il penultimo comma con i seguenti:*

« La ristrutturazione degli uffici centrali e periferici del Ministero di grazia e giustizia sarà attuata sulla base dei principi informativi della Riforma della pubblica amministrazione.

La dirigenza degli uffici centrali concernenti l'amministrazione del personale, i servizi giudiziari, penitenziari e degli archivi notarili, sarà attribuita ai funzionari delle carriere direttive della stessa amministrazione.

La dirigenza degli uffici delle cancellerie e segreterie giudiziarie, dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia, è attribuita al personale della relativa carriera direttiva.

La ristrutturazione, attuata secondo i criteri indicati nei precedenti commi, dovrà realizzare un articolato rapporto tra atti-

vità amministrativa ed attività giurisdizionale con la salvaguardia dell'indipendenza della Magistratura e nel rispetto delle prerogative del Ministro di grazia e giustizia ».

2. 26

MURMURA

*Sostituire il penultimo comma con i seguenti:*

« Il riordinamento degli uffici centrali e periferici del Ministero di grazia e giustizia sarà attuato distinguendo quelli con compiti di elaborazione legislativa, quelli connessi con le attribuzioni ed il funzionamento degli organi e degli uffici giudiziari nonché degli istituti penitenziari e quelli con compiti propriamente amministrativi e garantendo — salvo quanto stabilito dal numero 6 del presente articolo — la razionale applicazione alle corrispondenti funzioni dirigenziali dei funzionari degli esistenti ruoli direttivi dell'Amministrazione della giustizia, od anche dei magistrati di qualsiasi ordine o qualifica.

Saranno previste apposite norme atte ad assicurare il coordinamento funzionale tra l'attività giurisdizionale e l'attività tecnico-giudiziaria ed amministrativa ».

2. 25

BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS,  
ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPEL-  
LINI, GROSSI

*Sostituire il penultimo comma con i seguenti:*

« Il riordinamento degli uffici centrali e periferici del Ministero di grazia e giustizia sarà attuato distinguendo quelli con compiti di elaborazione legislativa o connessi con le attribuzioni ed il funzionamento degli organi e degli uffici giudiziari, da quelli relativi agli istituti penitenziari o aventi compiti propriamente amministrativi e garantendo la razionale applicazione alle corrispondenti funzioni dirigenziali dei magistrati e dei funzionari degli esistenti ruoli direttivi dell'Amministrazione della giustizia.

Saranno previste apposite norme atte ad assicurare il coordinamento funzionale tra la

attività giurisdizionale e l'attività tecnico-giudiziaria ed amministrativa ».

2. 40

CAROLLO

*Sostituire il penultimo comma con il seguente:*

« Il riordinamento dei servizi e degli uffici centrali e periferici del Ministero di grazia e giustizia sarà attuato distinguendo i servizi e gli uffici con compiti amministrativi e garantendo un articolato rapporto tra attività amministrative e attività giurisdizionali con la salvaguardia dell'indipendenza della magistratura e nel rispetto delle prerogative del Ministro di grazia e giustizia ».

2. 20

MAFFIOLETTI, MODICA, MARSELLI,  
GERMANO, CEBRELLI, VENANZI,  
ABENANTE, VIGNOLO

*Al penultimo comma aggiungere, alla fine, il seguente periodo:* « Eguale criterio sarà seguito per gli uffici e i servizi periferici sì da proporre a quelli con compiti sostanzialmente amministrativi funzionari delle relative carriere direttive ».

2. 41

ARENA, BERGAMASCO, BONALDI, PREMOLI, VALITUTTI, BROSI, ROBA, BALBO

*All'inizio dell'ultimo comma sostituire le parole da « Per i servizi » a « 18 novembre 1965 n. 1478 » con le altre:* « Per le Amministrazioni degli Affari Esteri, del Bilancio e programmazione economica, della Difesa e delle Partecipazioni statali, ordinate secondo le disposizioni emanate rispettivamente con i decreti del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, 30 giugno 1972, n. 505, 18 novembre 1965, n. 1478 e 31 marzo 1971, n. 282 ».

2. 39

IL GOVERNO

**P R E S I D E N T E .** Avverto che il senatore Buccini ha sostituito l'emendamento 2. 32 con un nuovo testo. Se ne dia lettura.

A R N O N E , Segretario:

*Al primo comma, n. 6), aggiungere, in fine, i seguenti capoversi:*

« I Direttori generali delle Direzioni generali e degli Uffici equiparati nel numero di un quinto e, comunque, per una unità, possono, con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro interessato, essere collocati a disposizione del Ministero quando sia richiesto dall'interesse del servizio, ovvero per il conferimento di incarichi speciali da parte del Ministro; in tali casi le dirigenze, o gli equivalenti uffici, rimasti privi di titolari sono conferiti per incarico ai sensi dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Il disposto del presente n. 6) è immediatamente precettivo ».

2. 32

BUCCINI, CUCINELLI, DE MATTEIS,  
ARFÈ, FERRALASCO, LICINI, CIPEL-  
LINI, GROSSI

**P R E S I D E N T E .** Avverto altresì che il Governo ha sostituito l'emendamento 2. 34 con un nuovo testo ed ha presentato anche un altro emendamento. Se ne dia lettura.

A R N O N E , Segretario:

*Al primo comma, sostituire il n. 3) con il seguente:*

« 3) fermi restando i poteri direttivi, di coordinamento, di avocazione, di controllo e di organizzazione spettanti al Ministro, le attribuzioni operative delle amministrazioni centrali saranno assegnate alle direzioni generali o uffici centrali assimilabili; le attribuzioni relative all'esercizio dei compiti di indirizzo, di sviluppo, di coordinamento, di elaborazione legislativa, nonché di studio o programmazione sono assegnate ad appositi uffici facenti parte del Gabinetto, che verrà adeguatamente ristrutturato prevedendo che possano essere chiamati a farne parte anche soggetti estranei all'amministrazione dello Stato per non oltre un quinto, di cui due a livello dirigenziale. Nell'ambito del Gabinetto

to dovrà prevedersi l'articolazione di un apposito Ufficio con compiti istruttori per l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, spettante al Consiglio dei ministri, in relazione alle attività amministrative delle Regioni.

Il Gabinetto coadiuva direttamente il Ministro nella trattazione degli affari e nell'esercizio dei suoi poteri e si avvale della collaborazione di tutti gli Uffici.

Il numero dei componenti del Gabinetto sarà determinato in relazione alle strutture organizzative, centrali e periferiche, di ciascun Ministero nonché alle funzioni di ciascun Ministro.

Il Capo di Gabinetto è nominato con decreto del Ministro, fra dipendenti dello Stato con qualifica non inferiore a dirigente generale o ad essa equiparata e equiparabile, o tra professori universitari di ruolo, nonché tra esperti anche estranei, previa intesa, in questo ultimo caso con il Presidente del Consiglio dei ministri.

Saranno altresì ristrutturate le Segreterie particolari dei Ministri con gli annessi Uffici stampa, e le Segreterie dei Sottosegretari di Stato, delle quali saranno definiti i compiti e le attribuzioni con netta distinzione rispetto a quelli del Gabinetto. Le dotazioni di personale saranno adeguate alle effettive esigenze di servizio con la previsione che gli estranei all'Amministrazione dello Stato non possano superare il terzo della dotazione medesima.

2. 34

*Dopo l'ultimo comma, aggiungere:*

« Il Governo è delegato, altresì, ad emanare apposite norme per riordinare le attribuzioni del Consiglio superiore della pubblica amministrazione estendendole anche ai problemi interessanti le pubbliche amministrazioni non statali, per modificarne la composizione anche mediante la istituzione di una terza sezione e per assicurarne la piena funzionalità, garantendo in pari tempo la rappresentanza sindacale del personale nella stessa proporzione prevista dalle vigenti disposizioni ».

2. 43

M U R M U R A . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M U R M U R A . Signor Presidente, lo emendamento 2. 42 nasce dall'esigenza, nella ipotesi che tutti pensiamo si verifichi, della eliminazione, della riduzione di qualche ministero, di poter comprendere nella ristrutturazione e nella ripartizione delle attribuzioni non solo settori omogenei, ma anche con la maggiore possibile ampiezza.

Ritengo che, con questo emendamento, si dia più chiarezza alla delega e più sostanza al problema della ristrutturazione globale, al riordinamento complessivo dei ministeri.

Con l'emendamento 2. 27, nel momento in cui il Parlamento va occupandosi non soltanto del riordinamento dei ministeri e di ulteriori trasferimenti di competenza alle regioni, ma anche del parastato, sembra opportuno tener conto di un coordinamento tra questi per quanto concerne in particolare il riordinamento dei ministeri di cui al presente articolo. Appare indispensabile che il riordinamento stesso avvenga in corrispondenza con quello del parastato al fine di conseguire il massimo di efficienza, di produttività, di serietà dell'intervento pubblico. Questo è il motivo posto a base del presente emendamento 2. 27.

Il 2. 26 si ricollega ad un vasto dibattito che si è avuto in Commissione e che tuttora permane con l'emendamento ivi approvato; in Commissione, su richiesta del Governo, si è stabilito che il riordinamento dei servizi centrali del Ministero della giustizia avvenga tenendo conto della diversità di funzioni e di attività di carattere giurisdizionale e di carattere più propriamente amministrativo. Con questo emendamento si tende a trasferire invece anche in periferia questa separazione, questa devoluzione ai magistrati di funzioni esclusivamente giurisdizionali. Il che, in fondo, rientra anche nella organizzazione statutale prevista dalla Carta costituzionale, laddove ai magistrati è devoluta — così è espressamente detto — solo questa attività giurisdizionale e non anche quella che investe settori o problemi di altra natura. L'articolo 110 della Costituzio-

ne, infatti, stabilisce che spettano al ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi, così come il decreto del Presidente della Repubblica n. 782, in ossequio alla legge n. 775 che istituisce i ruoli dirigenziali con i quali è stata attribuita al predetto personale amministrativo la dirigenza degli uffici periferici, degli archivi notarili, e anche del Ministero.

Sono queste le ragioni, quelle della razionale attuazione anche in periferia della separazione tra attività giurisdizionale che compete soltanto ai magistrati e attività amministrativa contabile, che mi hanno spinto alla presentazione dell'emendamento 2.26, sul quale vivamente insisto.

B U C C I N I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B U C C I N I . Signor Presidente, svolgerò gli emendamenti a firma mia e di altri senatori, a cominciare dall'emendamento 2.31. Noi crediamo, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, di aver fatto un buon lavoro in ordine all'articolo 1, allorché abbiamo esaurito il completamento del trasferimento alle regioni delle materie di loro competenza — articolo 117 della Costituzione — oltre ad avere aggruppato, per materie connesse, oggetti relativi al trasferimento alle stesse regioni di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici nazionali e interregionali.

E siamo stati guidati dal lavoro che in Commissione e in Aula è stato realizzato dalla necessità di identificare le materie in base a criteri oggettivi e non alle funzioni fino ad ora esercitate dai ministeri e dagli organi periferici.

Sono stati introdotti praticamente, a nostro avviso, gli stessi criteri per quanto riguarda l'articolo 2, che è una conseguenza necessaria dell'articolo 1, cioè il riordino dei ministeri. È evidente che detto riordino debba essere realizzato in base ad una organica individuazione dei servizi da riaggregarsi per ampi settori, con criteri di omogeneità, e abbiamo tutti dinanzi a noi il fine con cui que-

sta riorganizzazione debba essere vista, cioè quello della utilizzazione di tutte le risorse dell'apparato statale e soprattutto di aggiungere anche alla tradizionale organizzazione per direzioni, divisioni e sedi anche l'organizzazione per gruppi di lavoro a diversi livelli, anche se questo rappresenta per noi un compromesso, avendo della pubblica amministrazione, noi socialisti, una idea relativa all'organizzazione più orizzontale che verticale, un'organizzazione di raggruppamento per studio, programmazione, sviluppo. Naturalmente la riorganizzazione prevede anche il trasferimento eventuale di funzioni da un ministero all'altro. In Commissione abbiamo ampiamente discusso se era possibile, attraverso una legge delega, prevedere anche la soppressione dei ministeri che in seguito alla riorganizzazione dovessero risultare inutili, e su questo punto si è convenuto che era molto difficile potere con una legge delega prevedere la soppressione dei ministeri, quando in base alla Costituzione tutto ciò che riguarda l'organizzazione dei ministeri, e quindi la soppressione, deve essere fatto con legge apposita.

In base a questo principio riteniamo di dover portare un contributo all'articolo 2 che già detta alcuni di questi orientamenti, secondo noi in maniera soddisfacente, soprattutto richiamando l'attenzione dell'onorevole Ministro, degli onorevoli colleghi, su alcuni punti che riteniamo qualificanti.

Con l'emendamento 2.21, intendiamo dare maggiore concretezza al principio secondo cui sia da evitare qualsiasi duplicazione di competenze e aggiungiamo, pertanto, al termine « duplicazioni » anche quello « suddivisioni » per esprimere, secondo noi, meglio il concetto della omogeneità dell'indirizzo in ordine alla materia.

Per quanto riguarda l'emendamento 2.22, intendiamo, anche per le funzioni amministrative, qualora ve ne fosse la necessità, stabilire il principio della delega agli enti comunali e provinciali, naturalmente prevedendo in questo caso i relativi trasferimenti di bilancio: questo è un punto che deve essere approfondito, perché ci è stata mossa l'obiezione che, trattandosi di trasferimento di

delega di atti amministrativi, questo prevede anche il consenso eventuale dell'ente a cui la delega va indirizzata. Il che propone problemi di diversa natura e di conseguenza potrebbe rappresentare un momento di ostacolo al perseguimento dei fini che lo Stato intenderebbe invece raggiungere.

Riteniamo che la delega anche agli enti comunali e provinciali, per gli atti amministrativi, possa essere concessa, e attendiamo anche dal contributo degli altri colleghi chiarimenti a proposito del nostro emendamento, prima che sullo stesso possiamo prendere decisioni finali. Riteniamo invece qualificante se non la lettera lo spirito dell'emendamento 2.23; sulla stessa materia anche il Governo ha presentato un emendamento che si ispira al principio che presso i ministeri è necessario stabilire come possa essere realizzato e portato avanti il principio dell'indirizzo, della direzione, del coordinamento spettanti al ministro. Affinchè questa facoltà, questo potere, spettante al ministro non resti privo di contenuto, abbiamo voluto prevedere — in base a ciò ci insegna l'esperienza amministrativa — un ufficio centrale, che può essere il Gabinetto del ministro che in questo caso prevediamo sia esaurientemente riorganizzato, che abbia la possibilità di portare avanti gli indirizzi politici del ministero facendo affidamento, ma soprattutto sollecitando la collaborazione dei vari uffici e delle direzioni che esistono nel ministero in modo che il disegno politico possa essere portato avanti con estrema organicità, con rapidità e con efficienza rispetto agli scopi che si vogliono raggiungere.

Per tale motivo il nostro emendamento suona in questi termini: « fermi restando i poteri di indirizzo, di direzione e di coordinamento spettanti al ministro, le direzioni generali sono ordinate in divisioni o uffici equivalenti ai quali, oltre alle attribuzioni derivanti dalle leggi vigenti, possono essere assegnati con atto del ministro competenze per ampi settori di attività. Potrà essere istituito, alle dirette dipendenze del ministro, un ufficio centrale, con la partecipazione anche di soggetti estranei, non assimilabile alle direzioni generali, con compiti di indirizzo,

di coordinamento e di studio per la programmazione e la organizzazione amministrativa.

Per i compiti di elaborazione e di istruttoria della funzione di indirizzo e di coordinamento, spettanti al Consiglio dei ministri, in relazione alle attività amministrative delle regioni, dovrà prevedersi l'articolazione di appositi uffici alle dipendenze di singoli ministri, ovvero organizzati nei ministeri competenti ». Riteniamo, con questo emendamento, di riaffermare e di concretizzare meglio i poteri di indirizzo, di direzione e di coordinamento spettanti al ministro.

L'emendamento 2.32 che avevamo presentato in un primo tempo è stato da noi sostituito con un nuovo testo. Gli scopi di tale emendamento sono i seguenti. Nel decreto n. 748 del 30 giugno 1972 si prevede la possibilità, in caso di inosservanza degli indirizzi generali dell'azione amministrativa emanati dal Consiglio dei ministri (articolo 19), di iniziare una contestazione da parte del ministro nei confronti del direttore generale, contestazione che, con la garanzia del Consiglio dei ministri, può comportare le conseguenze specificate nell'articolo 19. Tale articolo quindi, a nostro avviso, è stato dettato da preoccupazioni di rispondenza fra gli indirizzi e il modo in cui gli stessi possono essere applicati a livello di direzioni generali, quindi ha un valore essenzialmente sanzionatorio e sotto certi aspetti disciplinare. Il nostro emendamento, che risponde a una precisa scelta politica, prospetta la necessità di un rapporto fiduciario che esuli dalle strette del procedimento disciplinare o della contestazione o del quadro indicato dal citato articolo 19 e che sia ancora una volta l'esplorazione del potere politico in relazione ai poteri spettanti al ministro di coordinamento, di indirizzo e di direzione.

Nell'ultima stesura l'emendamento è formulato nei seguenti termini: « I direttori generali delle direzioni generali e degli uffici equiparati nel numero di un quinto e, comunque, per una unità, possono, con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro interessato, essere collocati a disposizione del ministero quando sia richiesto dall'interesse del servizio, ovvero per

il conferimento di incarichi speciali da parte del ministro; in tali casi le dirigenze, o gli equivalenti uffici, rimasti privi di titolari sono conferiti per incarico ai sensi dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 ».

L'articolo 16 del decreto n. 748 afferma: « La dirigenza di una direzione generale o di altro ufficio centrale o periferico equiparato o superiore, ove sussista la corrispondente vacanza nel ruolo organico, può essere conferita per incarico a tempo determinato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del ministro competente, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, a dipendenti dello Stato non appartenenti all'amministrazione interessata e aventi funzioni o qualifiche equipollenti o superiori, nonchè ad estranei all'amministrazione dello Stato qualora agli stessi sia notoriamente riconosciuta la specifica competenza richiesta. L'incarico non può avere durata superiore al biennio; non è rinnovabile e può essere revocato con le stesse modalità del conferimento ».

A noi pare che l'emendamento risponda meglio a quella necessaria solidarietà, sul piano della operatività, che deve sussistere tra ministro e direttori generali. Non ci sembra che lo stesso suoni sfiducia nè apra una conflittualità. Anzi, se dovesse esserci una conflittualità, non di carattere disciplinare, non di carattere sanzionatorio, l'emendamento proposto darebbe una soluzione a questa conflittualità del tutto politica, del tutto efficientistica.

Sotto questo aspetto la prevalenza del potere politico inteso nel senso migliore del termine, come necessità di portare avanti un determinato programma, non può non essere affermata, al di fuori, ripeto, dello schema dell'articolo 19 del decreto n. 748.

D'altra parte se ci si dovesse obiettare che in tal caso sarebbero privi di garanzie i direttori generali che, come gli altri impiegati dello Stato, hanno diritto a tutte le garanzie possibili, si potrebbe replicare che in questo testo vi è anche la risposta a questo problema perchè non è il ministro che ha poteri per conferire incarichi speciali ad un

direttore generale; il ministro può proporre, ma dispone il Consiglio dei ministri con propria deliberazione.

D'altra parte anche il numero previsto di un quinto e comunque « per una unità » che rappresenta una aggiunta a quanto dispone l'articolo 19 in ordine al « decimo », costituisce un'ulteriore garanzia.

Pertanto ci permettiamo di affidare alla valutazione dei colleghi l'emendamento che ha questo spirito e risponde soprattutto alle esigenze che ho illustrato.

L'emendamento 2.24, signor Presidente, si intende assorbito; era subordinato al 2.32, ma s'intende assorbito dal nuovo emendamento.

Per quanto riguarda l'emendamento 2.31 che propone la soppressione del numero 7) dell'articolo 2 nel testo della Commissione, lo abbiamo proposto in quanto riteniamo che le materie indicate siano già contenute nei punti 1), 2) e 3) dello stesso articolo.

Con l'emendamento 2.28 proponiamo di sostituire il n. 10) che recita: « agli organi periferici dovranno essere conferiti larghi poteri decisionali », con il seguente: « fermi restando i poteri di indirizzo, di direzione, di coordinamento, di controllo e di avocazione attualmente spettanti al ministro competente, gli organi periferici dovranno avere larghi poteri operativi e decisionali ». Sembra questa una dizione più completa rispetto al testo proposto dalla Commissione.

Con l'emendamento 2.29 proponiamo poi la soppressione del n. 11) che concerne i controlli. Inizialmente non era stato specificato quali erano i controlli a cui si riferiva il n. 11) ma, a seguito di chiarimenti avuti dai presentatori, si è chiarito che si tratta di controlli interni. Pertanto l'emendamento 2.29 potrà anche essere ritirato.

P R E S I D E N T E . Lo ritira, senatore Buccini?

B U C C I N I . Lo vedremo in sede di votazione.

Per quanto riguarda i controlli abbiamo anche presentato un articolo aggiuntivo, l'ar-

articolo 2-bis, del quale si potrà poi studiare la collocazione, che riorganizza *ex novo*, secondo il nostro punto di vista, la disciplina e l'istituto del controllo.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, un punto qualificante, che ha formato anche oggetto di appassionati dibattiti, è quello di cui all'emendamento 2.25, relativo alla ristrutturazione del Ministero di grazia e giustizia.

Sono stati presentati emendamenti anche da parte di altri colleghi. Comunque vorrei brevemente soffermarmi sull'argomento non soltanto perchè la ristrutturazione del Ministero di grazia e giustizia faceva anche parte della legge delega del 1968 e del 1970, ma perchè già su questo punto vi sono stati decreti delegati a seguito della delega del 1968 e del 1970 e precisamente i decreti 1077 del 1970, 319 del 1972 e 748 del 1972.

Vorrei anzitutto richiamare e ricordare a me stesso l'articolo 110 della Costituzione che così stabilisce: « Spettano al ministro l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi ». Da qui sostenere il principio secondo il quale la titolarità dei servizi al centro e in periferia non può che essere affidata al personale amministrativo nelle tre branche in cui si suddivide il ministero, cioè cancelleria, archivi notarili e settore penitenziario, mi pare che sia ovvio, solo che si ricordi, per esempio, tutto ciò che è avvenuto durante la legislazione fascista quando i magistrati erano considerati a tutti gli effetti dipendenti dello Stato anche sotto il profilo economico. La Costituzione ha rovesciato questo indirizzo e ha fatto della magistratura un corpo autonomo.

D'altra parte su questo indirizzo si colloca la recente sentenza della Corte costituzionale che in materia di liberazione condizionale ha sottratto la materia alla competenza del Ministero di grazia e giustizia per attribuirla ai giudizi di merito; è un principio fondamentale affermato dalla Suprema corte. Tutto ciò che riguarda anche la fase successiva alla condanna non può essere di competenza dell'autorità amministrativa, ma deve essere di competenza dei giudici ordinari. Se ciò è vero e se su questo piano si pongono

no i decreti delegati che ho ricordato, come, ad esempio, il decreto n. 748 del 1972, che istituisce i ruoli dirigenziali per gli uffici periferici del personale amministrativo e del ministero per gli archivi notarili, se si ricorda l'articolo 52 dello stesso decreto che attribuisce al centro ed in periferia le funzioni direttive, abbiamo un'ampia legislazione che parte dal principio sancito dall'articolo 110 della Costituzione, secondo il quale i magistrati non possono avere una duplice veste, cioè essere dipendenti dello Stato (per cui i 132 o 140 magistrati che stanno al Ministero di grazia e giustizia eserciterebbero funzioni non proprie), e fare parte nello stesso tempo di un corpo autonomo per svolgere un alto magistrato e soprattutto un'alta missione nella nostra società. Di qui l'emendamento Murmura e quelli degli altri colleghi che in forma più o meno decisa vogliono affermare questi concetti e questa separazione.

Anche il nostro emendamento risponde a questa esigenza: ci rendiamo conto delle grosse difficoltà che il problema solleva, ma il Parlamento deve a questo punto dire una parola chiara, precisa e definitiva in proposito. Il nostro emendamento, così suona: « Il riordinamento degli uffici centrali e periferici del Ministero di grazia e giustizia sarà attuato distinguendo quelli con compiti di elaborazione legislativa, quelli connessi con le attribuzioni e il funzionamento degli organi e degli uffici giudiziari nonchè degli istituti penitenziari e quelli con compiti propriamente amministrativi e garantendo — salvo quanto stabilito dal numero 6) del presente articolo — la razionale applicazione alle corrispondenti funzioni dirigenziali dei funzionari degli esistenti ruoli direttivi dell'amministrazione della giustizia, od anche dei magistrati di qualsiasi ordine o qualifica.

Saranno previste apposite norme atte ad assicurare il coordinamento funzionale tra l'attività giurisdizionale e l'attività tecnico-giudiziaria e amministrativa ».

Con questo emendamento ci è sembrato, da un lato, di andare incontro a profonde esigenze e, dall'altro, di instaurare un clima nuovo. A nostro avviso, il magistrato deve

far parte dei corpi giudicanti poichè ha vinto un concorso per ottenere ciò. Il Ministero di grazia e giustizia, le cui funzioni potranno anche essere discusse per essere meglio individuate, deve avere, però, natura amministrativa. La legislazione e la giurisprudenza, come ho ricordato, si pongono su questo piano.

Questi, signor Presidente e onorevoli colleghi, gli emendamenti che il nostro Gruppo ha l'onore di presentare, fiducioso che possano trovare accoglimento e, se possibile, valutazione e considerazione nel corso del dibattito.

B A C C H I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B A C C H I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, i nostri emendamenti all'articolo 2 sono animati dallo stesso spirito con cui furono presentati gli emendamenti all'articolo 1: rendere più chiare le funzioni dell'amministrazione centrale in relazione anche ai poteri deferiti alle regioni.

Il numero 1) dell'articolo 2 riguarda la ripartizione delle attribuzioni tra i vari dicasteri. Mi sembra che un punto debba essere particolarmente esaminato come elemento conduttore per chi vorrà attuare la delega, quello che concerne la ristrutturazione dei Ministeri finanziari. Come loro sanno, il Ministero delle finanze di un tempo comprendeva anche le funzioni attuali del Ministero del tesoro, delle partecipazioni statali, del Ministero del bilancio e la parte relativa agli scambi e valute. Tutto questo si è frantumato in cinque ministeri che svolgono una attività scoordinata e che, allorchè si coordinano, lo fanno non tanto su una base amministrativa e funzionale quanto sulla base di *clubs* di ministri, di accordo partitico, più che politico, piuttosto che sulla base di una visione generale.

Ecco perchè il mio Gruppo ritiene che tra i criteri di attuazione del numero 1) occorra una maggiore riconsiderazione per quanto attiene alla ristrutturazione dei ministeri finanziari. Anche l'anno scorso, il 31 luglio,

allorchè si discutevano i provvedimenti economici di ordine straordinario, ebbi occasione di affermare che il Ministero del bilancio così come è strutturato è del tutto inutile; ritengo che in una visione della pubblica amministrazione organizzata ai fini di una seria programmazione sia realmente da considerare l'abolizione di tale ministero che svolge la sua funzione per elaborare progetti e dedica poi una parte del suo tempo a dimostrare perchè quei progetti non hanno avuto attuazione. Ciò deriva, a mio avviso, dal fatto che si vuole far svolgere l'attività di questo ministero al di fuori della pubblica amministrazione.

Il collega Buccini, in un privato conversare, qualche giorno fa mi disse che la sua parte politica aveva scoperto la pubblica amministrazione; ma la scoperta deve far luogo all'esplorazione ed alla conoscenza. Lo Stato rimane una pura astrazione filosofica e dottrina se non è congiunto alla pubblica amministrazione, che è il suo corpo vivo, per cui parlare di scoperta della pubblica amministrazione è estremamente pericoloso, così come è quanto mai incauto e superficiale voler procedere a riforme affrettate, rispondenti più ad un criterio ideologico che ad un criterio pratico. Normalmente infatti lo « scopritore » per il fatto di avere avvertito il problema crede di averlo già risolto; è invece un problema complicato quello della pubblica amministrazione ed il ministro Gui, che ha un'ampia conoscenza ministeriale, sa di che genere di meccanismo delicato si tratti. Ecco perchè quando parlo di ristrutturazione dei ministeri finanziari lamento il fatto che l'attività del Ministero del bilancio tenda a svolgersi al di fuori della pubblica amministrazione, perpetuando quello stato di frizione che si registra sin dalla formazione dell'unità d'Italia tra pubblica amministrazione e Governo. Si tratta proprio dell'aspetto particolare del braccio di ferro tra pubblica amministrazione e Governo sul quale mi sono intrattenuto in quest'Aula in occasione della discussione sul bilancio e l'anno scorso in occasione della prima fase della discussione generale sul rinnovo della delega al Governo, materia che stiamo trattando. È una vecchia storia e a questo

punto va posta una domanda: può una politica di piano, può una realizzazione di qualsiasi politica economica prescindere dall'apporto determinante della pubblica amministrazione? Quando dico questo mi riferisco anche al tipo di attività che i ministeri finanziari svolgono, mai sulla base dell'interesse generale, ma dell'accordo partitico. Ne vediamo oggi le conseguenze: tra qualche giorno saremo chiamati a discutere provvedimenti urgenti relativi a situazioni che sono anche la conseguenza di situazioni di disfunzione del genere.

Alla domanda che ho dianzi posto, non ho dubbi nel rispondere no, non certamente in una economia socialista ove lo Stato finisce per essere il gestore diretto di ogni attività economica: e al riguardo occorre distinguere tra azione dello Stato socialista ed azione delle forze socialiste in un paese non ancora completamente socialistizzato, ma in via di socialistizzazione, come l'Italia, dove si tende ad ostacolare e ad estromettere la pubblica amministrazione, considerandola elemento di resistenza a tale socialistizzazione. Nè può prescindere dall'apporto determinante, anzi essenziale, della pubblica amministrazione in una economia che vorrei definire sociale, cioè una economia che si sviluppa secondo un disegno organico ed ordinato, un'economia che abbia a suo fine il temperamento dell'interesse generale con quello individuale non su basi classiste: questo è il nostro punto di vista.

Desidero precisare subito che, quando dico pubblica amministrazione, indico un apparato costituito da elementi cresciuti alla sua etica ed inquadrati all'origine nel suo ordinamento. E per questo che non ho esitazione alcuna a ritenere sconsiderate quelle tendenze le quali vorrebbero che la pubblica amministrazione potesse avvalersi in modo prevalente, al di fuori di eccezionali scelte di compiti e di consulenze, di elementi noleggiati all'interno a contratto e a termine. Abbiamo avuto modo di trattare l'anno scorso questo argomento in occasione dell'allargamento dei poteri al CIPE.

È facile immaginare — e talune esperienze lo comprovano — una amministrazione affidata ad estranei a quali stravaganze perso-

nali e a quali spinte politiche, o meglio partitiche, o meglio ancora di corrente, potrebbe soggiacere. La pubblica amministrazione, pur nei molti difetti e deficienze, cesserebbe di garantire la continuità dell'azione dello Stato nella inevitabile mobilità della classe politica e di assicurare l'indispensabile funzione di equilibrio nel complesso meccanismo della vita amministrativa e finirebbe per diventare invece solo arena di smodati egoismi personali, elemento permanente di squilibrio generale e causa prima di ogni corruzione.

Certo, sarebbe del tutto ingiusto non porre in evidenza che al momento diversi fattori negativi sono presenti in ordine all'attuazione della politica di piano: l'ordinamento regionale ancora in fase di rodaggio e il non ancora avvenuto riordinamento dei ministeri di cui stiamo discutendo ora. E speriamo che veda la luce questa nuova legge e non debba subire ulteriori ritardi; tanto che dicevamo con qualche collega che la legge 114 deve avere con sé qualche fattore negativo, perchè ogni volta che ci accingiamo a discuterla, avviene qualche cataclisma: ora, ad esempio, i decreti che ci costringeranno a stare qui fino a ferragosto ed oltre, ai quali siamo lieti di portare il nostro contributo, ma che costituiranno un ulteriore ritardo, anche se speriamo che ciò sia evitato.

Continuando, altri fattori negativi per una politica di piano sono la precarietà stessa della situazione tributaria in fase di assestamento, la scarsa incisività degli organi addetti alla programmazione, il velleitarismo di una programmazione sulla base di incentivazioni dello Stato alla stregua di un bilancio che non consente nulla se non a prezzo di debiti, il velleitarismo — ripeto — di una programmazione che intende porsi fuori dell'apparato statale, o peggio, a guisa di formazione neoplastica.

A lei, che è stato ministro della sanità, alla sua riflessione, affido questo termine che non è certo simpatico. È vero che con i se non si fanno ragionamenti seri, però talvolta è necessario porre qualche se, specie quando la condizione conseguente è valida per l'avvenire. E questo è il caso: se negli anni passati anzichè sperimentare pericolosamente

ricorsi a strumenti al di fuori dell'apparato amministrativo si fosse posta la pubblica amministrazione di fronte alla responsabilità diretta dell'attuazione di una politica di piano, cioè senza timori, senza diffidenze, non ho dubbi che le competenze altissime che esistevano allora ed esistono tuttora nella pubblica amministrazione, con il sussidio di competenze esterne, avrebbero potuto affrontare con capacità e serietà quella politica. Nel frattempo, selezionando i giovani migliori o comunque più adatti provenienti dalla scuola superiore della pubblica amministrazione (che ha dato ottimi frutti, che si è scrupolosamente, molte volte, cercato di disperdere, purtroppo: dico questo per una ampia, vissuta e sofferta esperienza) si sarebbero immesse in quegli uffici energie fresche e volenterose, oggi mature per il decorso del tempo, eguagliando in tal modo Francia, Olanda ed in parte gli Stati Uniti, che dispongono di classi di funzionari di altissima preparazione.

Penso però che, nell'occasione del riordinamento generale della pubblica amministrazione e del correlativo sistema regionale, sia possibile per lo meno avviare ciò che non si è fatto ieri ma che si può ottenere domani. Desidero al riguardo anche richiamare all'attenzione del Senato i gravi pericoli insiti nella costituzione di un gabinetto economico, di cui ogni tanto si sente parlare e di cui in particolare si è sentito parlare nel rapporto Ruffolo. Si tratterebbe di una specie di superministero, che verrebbe poi a scontrarsi o peggio ad agire in modo avulso dal resto dell'apparato dello Stato.

Ritengo che sia più opportuno — e questo è lo spirito e il fine dell'emendamento da noi proposto — indirizzarsi verso la costituzione di un ministero dell'economia nazionale profondamente inserito nel sistema, in cui concentrare le varie attività di piano e di studi economici, il cui coordinamento, anche ai fini del bilancio, sia assicurato non da un Gabinetto economico ma dall'attività della Presidenza del Consiglio, cui spetta per Costituzione determinare l'unità di indirizzo del Governo.

E l'occasione mi sembra opportuna per ribadire la necessità di por mano all'attuazio-

ne dell'articolo 95, anche per non correre il rischio di rinviare ai costituendi uffici della Presidenza adempimenti che non si sa, al momento, a chi affidare.

Credo con ciò di avere illustrato l'emendamento 2.1. Gli emendamenti 2.2 e 2.3 sono correlati al 2.4, concernente la devoluzione di competenze centrali agli uffici periferici. Qui ritengo che si debba apportare una correzione necessaria e indispensabile. Non possiamo dire: « alla competenza di questi ultimi », cioè degli uffici periferici, ma dobbiamo specificare: « nella massima misura possibile ». Infatti non è consentito e non è neppure ipotizzabile che, in una norma di delega, si possa affidare all'Esecutivo la possibilità di trasferire « tutte » le competenze agli uffici periferici.

Bisogna lasciare libero l'Esecutivo di esaminare entro quali limiti questa devoluzione potrà essere effettuata. E dovrà essere effettuata con molta cautela, e non solo per il gusto di decentrare: al decentramento crediamo tutti, tutti lo vogliamo perchè è imposto dalle esigenze della società moderna per una moderna struttura dello Stato, ma deve essere un decentramento razionale, ragionevole e disposto in modo confacente alle funzioni della pubblica amministrazione.

Ecco perchè non parlerei di delega. Ribadirei anche — questa mi sembra un'esigenza fondamentale — il principio della preminenza dell'amministrazione centrale nei riguardi degli uffici periferici. Pertanto il testo dell'articolo, in base ai nostri emendamenti, suonerebbe così: « nell'ambito di ciascun Ministero, le attribuzioni a questo assegnate saranno ripartite tra uffici centrali e periferici, ove esistano, devolvendo, nella massima misura possibile, a questi ultimi, in relazione alle esigenze del più ampio decentramento amministrativo previsto dall'articolo 5 della Costituzione, la esplicazione delle funzioni amministrative di competenza, nel quadro delle direttive di massima spettanti all'Amministrazione centrale ».

Il principio del coordinamento, secondo me, nello spirito generale che anima questo provvedimento e anche, si può dire, gli emendamenti che abbiamo sinora sentito illustrare dai colleghi, richiede che venga ri-

badito; ogni qualvolta se ne presenti la possibilità va ribadito il concetto fondamentale che l'amministrazione è unica e indivisibile e che non può essere polverizzata. Anche laddove vi sia delega, anche laddove vi sia devoluzione, deve essere sempre presente il quadro generale che deve essere tutelato dall'amministrazione centrale.

Gli altri due emendamenti sono di coordinamento. Parlo degli emendamenti 2.5 e 2.6. Non ho capito l'ultimo periodo del n. 2) del primo comma, per quanto vi abbia studiato sopra ed abbia chiesto informazioni. Si dice infatti: « Per le Amministrazioni centrali che non dispongono di organi periferici potrà prevedersi la facoltà di delega ad uffici periferici dipendenti da altre Amministrazioni dello Stato ».

Signor Ministro, onorevoli colleghi, voglio far osservare che i ministeri che non hanno uffici periferici sono pochissimi. Infatti: Interno, Grazia e giustizia, Finanze, Tesoro, Difesa, Pubblica istruzione, Lavori pubblici, Agricoltura, Commercio e artigianato, Lavoro e previdenza sociale, Marina mercantile, Sanità, Turismo e spettacolo, tutti hanno i loro uffici periferici. Che cosa resta? Il Commercio con l'estero e, se vogliamo, le Partecipazioni statali. Allora non comprendo questa norma chi riguarda. Forse questo eccesso di volontà delegante ha fatto perdere di vista la realtà organizzativa dell'amministrazione dello Stato.

Mi rendo conto però che taluni uffici centrali talvolta hanno bisogno di ricorrere agli uffici periferici di altri ministeri e che taluni uffici periferici talvolta resistono a svolgere ulteriori funzioni per non aggravare il loro lavoro, per non creare confusione o perchè magari non sono attrezzati. Allora non si tratta di dare una delega, ma di prevedere la possibilità di avvalersi degli uffici periferici qualora sia necessario. Il nostro emendamento pertanto suona così: « Per le Amministrazioni centrali che non dispongono di organi periferici sarà disciplinata la possibilità di avvalersi, per lo svolgimento dei propri compiti, di uffici periferici dipendenti da altre amministrazioni dello Stato ». Altrimenti la norma, così com'è, non avrebbe senso in quanto non vi sono nella realtà di-

casteri che non abbiano uffici periferici all'estero, come ho detto, del Ministero del commercio con l'estero e delle partecipazioni statali, oltre che, ben si intende, del Ministero degli affari esteri.

L'emendamento 2.7 precisa che l'elaborazione ai fini di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni anzichè al Consiglio dei ministri, che è una entità collegiale con compiti particolari e che non ha carattere permanente, sia affidata invece ad appositi uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri: ecco ancora una volta emergere la necessità di affrettare la attuazione dell'articolo 95 della Costituzione.

L'emendamento 2.8 è in collegamento ad una norma che, non tanto per quello che dice ma per lo spirito che la anima, se dovesse avere attuazione potrebbe portare altra confusione nell'amministrazione dello Stato. Si tratta della famosa questione degli uffici studi. Io non ho ancora capito, anche se ho preso parte ai lavori della 1ª Commissione, ho letto diversi articoli, la ragione di questa insistenza per la creazione degli uffici studi. In ogni ministero presso il Gabinetto c'è un ufficio studi che ha sempre funzionato per le competenze entro cui poteva svolgere la sua attività. Ma creare a fianco degli uffici studi, diremo così, tradizionali, siano essi verticali o orizzontali, degli uffici studi cui sembra volersi dare una particolare importanza anche nel corso della discussione, non può che creare perplessità soprattutto perchè con ciò si manifesta una volontà, o meglio diciamo un istinto di staccarsi sempre più dalla realtà amministrativa per affidare le attività dell'Amministrazione centrale a qualche cosa che non si sa che cosa sia. Si veda in proposito l'abuso della parola « delega », l'abuso della parola « decentramento » anche laddove non è necessario, l'abuso nella creazione di una nuova struttura ministeriale che poi, cambiando le parole, rimane nella sostanza quella che è perchè le strutture fondamentali di una attività statale sono perfettibili ma non modificabili. La creazione di uffici studi del genere, dunque, non può che determinare gravi perplessità.

Mi rendo conto però che gli uffici si possono meglio strutturare; pertanto con l'emen-

damento 2.8 noi proponiamo appunto una diversa strutturazione. A questo proposito, onorevole Ministro, debbo dire che il suo ministero ha avuto delle tristi esperienze: forse lei non c'era quando esplose in tutta la sua gravità l'influenza quanto meno apparente, l'influenza propagandistica, diciamo così, di certi uffici studi. Non vorrei che questo si ripetesse perchè si tratta di elementi di confusione e di disordine. Non si vuole mettere ordine nella pubblica amministrazione quando la si affida a persone stravaganti. Uno dei suoi tanti ministeri, onorevole Ministro — non dico quale — ha avuto delle tristi esperienze. Io non le ho vissute direttamente ma attraverso la televisione. Penso che le idee che si sostengono alla televisione dovrebbero essere idee non personali, ma le idee fondamentali di un dicastero.

Perciò ridurrei l'importanza di questi uffici che peraltro possono essere utili se tenuti entro limiti ragionevoli. Proponiamo perciò questo testo: « presso ogni singolo dicastero sarà prevista la costituzione di apposito ufficio, sotto la direzione di un consigliere ministeriale o di altro funzionario con qualifica dirigenziale, per compiti di studio e di ricerca, che potrà avvalersi di gruppi di lavoro in numero e consistenza variabile in relazione alle effettive esigenze ». Evidentemente poi l'ufficio, non avendo rango di direzione generale, dipenderà dal Gabinetto e quindi dalla volontà del ministro. Potrà avvalersi anche di elementi estranei; e ciò penso che possa essere utile, se contenuto in limiti ragionevoli. Ma un apparato, diciamo così, diverso non farebbe che concorrenza agli uffici funzionali e tradizionali della pubblica amministrazione.

Illustro ora l'emendamento 2.9. Al numero 4) dell'articolo 2 si dice che « le direzioni generali, o uffici operativi equipollenti, sono articolati in divisioni, e queste, ove occorra, in sezioni; ... ». Disporre una cosa del genere significa non avere proprio conoscenza della pubblica amministrazione. È vero che ci sono le divisioni, ma occorrono pure le sezioni. Pertanto noi proponiamo di sostituire le parole: « ove occorra » con le altre « di norma ». Può darsi infatti che non tutte

le divisioni possano e debbano necessariamente suddividersi in sezioni; può darsi che in certi casi non sia necessario ed opportuno. Perciò noi proponiamo di dire che le divisioni siano articolate « di norma » in sezioni anzichè « ove occorra », in modo che l'eccezione sia costituita dal fatto che non ci siano le sezioni.

Del resto bisogna considerare che, con il testo proposto dalla Commissione, si finirebbe per ridurre le possibilità di decentramento e di ripartizione di funzioni, già previste nel decreto n. 748.

L'emendamento 2.10 l'ho già illustrato quando ho parlato dell'emendamento 2.7.

L'emendamento 2.11 vuole puramente perfezionare l'articolo 2. Con esso proponiamo di sostituire, al n. 6), le parole « dai profili di carriera delle rispettive carriere direttive » con le altre « dalla consistenza dei rispettivi ruoli direttivi ». In altre parole riteniamo che gli uffici non devono dipendere ed essere subordinati alle finalità di carriera. Ma non è tanto questo quello che può preoccupare quanto piuttosto che talvolta gli uffici vengano adeguati alle consistenze dei ruoli per dare posto e funzione ai funzionari. Pertanto con questo emendamento ci proponiamo un miglioramento di forma e anche di sostanza: se ci sono venti capi sezione (è vero che in base al decreto n. 748 questo non dovrebbe succedere) non è detto che ci debbano essere venti sezioni e se ci sono 50 capi divisione non è detto che debbano esserci 50 divisioni: ci saranno le divisioni necessarie al funzionamento dei ministeri.

L'emendamento 2.12 riguarda un particolare problema. Esso è stato proposto più che altro per porre in evidenza una esigenza. È difficile parlare di particolari compiti ispettivi e di riordinamento della Ragioneria generale dello Stato se non si pone mano all'aggiornamento della legge sulla contabilità generale dello Stato.

Non più tardi di qualche giorno fa il senatore Nencioni ebbe ragione di dolersi, nel corso della discussione di un disegno di legge relativo alle borse valori e alle società per azioni e al funzionamento della relativa Commissione, per la disposizione che pre-

vedeva la deroga alle norme della legge sulla contabilità generale dello Stato. In sostanza abbiamo una legge che è fondamentale e che è un condensato di sapienza e di esperienza. Certo, va aggiornata, probabilmente va anche sfrondata in alcune parti. Io sono testimone, per esempio, e quale ex funzionario anche vittima di questa necessità: quante volte abbiamo richiesto per riscuotere diecimila lire innumerevoli documenti di successione? E questo non può essere evitato, perchè il regolamento della contabilità generale dello Stato lo richiede.

Evidentemente, quindi, ci vuole un aggiornamento, occorre sfrondatare questo complesso di norme che risale a 50 anni fa. I tempi si sono maturati, le possibilità di comunicazione sono aumentate ed è anche superiore la preparazione culturale dei cittadini: di conseguenza talune forme di garanzia sono superflue, sono perfettamente d'accordo, ma il prevedere modificazioni concernenti i servizi ispettivi ed una più snella funzionalità degli uffici non sarà possibile se non ponendo mano alla riforma della contabilità generale dello Stato.

M A R S E L L I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M A R S E L L I . Nell'articolo 2 è prevista la facoltà di amministrazioni centrali che non abbiano uffici periferici di delegare ad altri uffici dipendenti da altre amministrazioni dello Stato certe attribuzioni di competenza degli stessi ministeri. Ora, ove non esistano questi organi periferici dei ministeri — e non soltanto in questo caso ma anche nel caso in cui ci siano uffici periferici delle amministrazioni dello Stato che ormai hanno degli organici estremamente ridotti — riteniamo che queste attribuzioni possano essere conferite ai comuni, alle provincie, ai loro consorzi e alle comunità montane, come è previsto con l'emendamento 2. 13. Del resto, se ben ricordo, anche all'articolo 1 era stato stabilito qualcosa in questo senso dal momento che si era riconosciuta una funzione nuova anche a questi enti

di recente costituzione quali le comunità montane.

L'emendamento 2. 13, quindi, non ha bisogno di un'ampia illustrazione. Si tratta di affidare queste funzioni, di carattere prettamente statale, anche ai comuni, alle provincie e a questi consorzi di cui ora parlavo. Questa aggiunta tende a dare soddisfazione alle esigenze di decentramento amministrativo previste dalla Costituzione e a mettere a disposizione delle nostre comunità uffici e servizi sempre più efficienti e capillari che consentano di soddisfare con la maggiore sollecitudine possibile i bisogni delle nostre popolazioni che ancora oggi si avvicinano alle strutture dello Stato e agli stessi uffici periferici con diffidenza, il più delle volte giustificata.

Ciò che viene proposto, inoltre, impedisce il potenziamento di uffici periferici dello Stato che svolgono oggi a ritmo ridotto attività, funzioni e servizi che invece possono essere svolti molto bene e opportunamente dagli enti che il Gruppo comunista propone di inserire nell'articolo 2.

M A F F I O L E T T I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M A F F I O L E T T I . Illustrerò l'emendamento 2. 14. Consideriamo questo, onorevole Presidente e onorevoli colleghi, un emendamento che si contrappone alla logica e allo spirito dell'articolo 2, così come è stato proposto. In sostanza con questa proposta precisiamo la nostra posizione che è di critica al testo che si trascina dalle precedenti leggi di delegazione e che ripropone il vecchio modello di organizzazione dei ministeri. Quindi, a nostro giudizio, in questo testo dell'articolo 2 vi sono limiti storici e politici; limiti storici dovuti all'adozione di formule ormai inadeguate e limiti politici dovuti al peso, più volte denunciato, di una precostituzione, circa l'organizzazione dei ministeri, che deriva dall'assetto dell'alta dirigenza. Inoltre, sul piano politico, l'articolo ha dei limiti perchè non tiene conto della costitu-

zione delle regioni e delle nuove esigenze che oggi si sono delineate sugli attuali problemi della riforma della pubblica amministrazione.

Crediamo, tra l'altro, che affermare un modello unico di organizzazione della pubblica amministrazione sia un modo negativo di rispondere a queste spinte nuove che oggi pongono i problemi della riforma anche in rapporto all'esigenza di cambiare il modello di sviluppo, incidendo sui problemi della società e dell'economia. Qui invece si vuole riaffermare un modello amministrativo staccato dalle attività di gestione e dai problemi sociali.

Sapete che abbiamo assunto una posizione di principio anche sulla delega; crediamo che nella logica della riserva di legge, prevista dalla Costituzione, sia il Parlamento a dover identificare la cerchia degli interessi e delle materie, sulle quali occorre poi modellare la struttura dei ministeri, e voi sapete che nella nostra linea prevediamo la soppressione o la fusione di quegli apparati amministrativi centrali ormai incompatibili con il trasferimento dei poteri alle regioni. Tuttavia abbiamo formulato quest'emendamento perchè nell'ambito di questa legge vogliamo precisare un problema di fondo che ha due facce; l'una relativa al superamento dei ritagli delle materie di competenza regionale e quindi dell'apparato centrale in coerenza con questo trasferimento di poteri alle regioni. Quindi, ci troviamo a dover sciogliere il nodo decisivo dei problemi che hanno sempre fatto oscillare l'indirizzo legislativo sui temi della pubblica amministrazione fra riordino interno e riforma con un respiro strutturale.

Ora, noi pensiamo che le strutture dell'amministrazione attiva statale nelle materie trasferite alle regioni debbano essere soppresse o radicalmente ridimensionate per evitare il parallelismo delle competenze e le duplicazioni che tutti denunciano a parole, ma che nei fatti si mantengono poichè resta intatta l'impalcatura ministeriale, così come viene proposta, in sostanza, dal testo dell'articolo 2

Riteniamo che occorra pensare, proprio in rapporto al testo votato dal Senato per l'articolo 1, a modelli di organizzazione costru-

ti in vista di una funzione di indirizzo e coordinamento che è un'attività politica e non più amministrativa; anzi, mi spingerei ancora più oltre, ritenendo incostituzionale l'ipotesi stessa di una sovrapposizione di amministrazioni attive nelle materie di competenza regionale, di cui all'articolo 117 della Costituzione. È impensabile cioè una sopravvivenza delle attività amministrative nelle competenze regionali e quindi, se a questa differenziazione fondamentale in base alla Costituzione bisogna andare, è impensabile andare ad un modello unico dell'organizzazione dei ministeri. Sapete che uno dei risultati più evidenti dell'indagine condotta dalla Commissione per le questioni regionali sui modelli organizzativi della pubblica amministrazione è proprio questo: l'esigenza di modelli differenziati nell'organizzazione dei ministeri. Questo è anche il risultato di un convegno di studi promosso di recente dall'università di Catania sul problema della riorganizzazione dei ministeri. Basta leggere poi l'indagine della Commissione per le questioni regionali ed i pareri dei professori Paladin, Bassanini, Benvenuti: questa esigenza viene da tutti indicata espressamente.

Qui viene invece riproposto il modello unico, basato su una struttura ministeriale gerarchizzata che non tiene conto di una principale distinzione che bisogna introdurre tra ministeri che prevedono l'erogazione di beni o servizi giuridici e ministeri che hanno come scopo preminente l'erogazione di beni o servizi economici. Neanche questo criterio fondamentale di distinzione viene preso a base dalla proposta governativa.

Il problema fondamentale — questa è la chiave del nostro emendamento — è quello di andare invece a delle distinzioni: in sostanza nel nostro emendamento distinguiamo tre grandi raggruppamenti di organizzazione ministeriale: ministeri operanti in settori di totale competenza statale, dove pure occorre introdurre il metodo della collegialità, dei gruppi di lavoro e così via; il secondo gruppo è composto da quei ministeri che sono operanti in settori in cui residuano compiti allo Stato, ma prevalenti sono i compiti affidati alle regioni, quindi solo in parte privi di attività operativa; il terzo gruppo

comprende quei ministeri ormai totalmente svuotati di attività operativa e di compiti di amministrazione attiva.

Differenziare i modelli di organizzazione dei ministeri è un fatto complesso, però è bene che ci intendiamo una volta per sempre su un fatto: a che cosa possono servire ministeri come quelli dell'agricoltura, della sanità, del turismo e dello spettacolo una volta votato in quest'Aula l'articolo 1, che completa il trasferimento dei poteri alle regioni? Questo il nodo che dobbiamo sciogliere e su questo ci dobbiamo intendere: a che cosa serve un'impalcatura ministeriale basata sulle direzioni generali, sulle divisioni e sulle sezioni almeno in queste materie? Noi tentiamo la differenziazione dei modelli in queste grandi tripartizioni dell'attività ministeriale e dei modelli organizzativi.

In realtà — e qui è la spiegazione della mancata risposta a questo problema — si delinea ancora un recupero centralistico nelle materie di competenza regionale; non si spiega diversamente questa precostituzione di una struttura amministrativa che sovrappone alle materie di competenza regionale una impalcatura ministeriale. Allora in sostanza si vogliono far rifluire le materie affidate alle regioni in una funzione di indirizzo e coordinamento intesa come attività amministrativa e non come attività politica. Anche l'emendamento presentato da ultimo dalla maggioranza che prevedeva l'organizzazione di uffici a livello di gabinetto del ministro in rapporto alle funzioni di indirizzo e coordinamento non risolve, onorevole ministro Gui, questo problema che attiene alla struttura organizzativa dei ministeri, anzi lo aggrava, perchè fa salire questo problema in una sfera politica legata alla discrezionalità dei ministri e dei funzionari da lui scelti con un criterio politico, senza però alcuna garanzia a livello delle strutture ministeriali. Perciò questo problema si fa rifluire sul terreno di un'attività amministrativa che si sovrappone all'attività regionale, per cui il testo dell'articolo 2 — ecco la gravità della contraddizione che vorrei denunciare — contraddice l'articolo 1, che è stato votato da questo Senato nella scorsa seduta. L'articolo 1 si può definire la confessione legislativa che i

decreti delegati del 1972 erano incompleti e in sostanza, con tutto il rispetto per la Corte costituzionale, la Costituzione repubblicana non era stata applicata in maniera coerente. Quella votazione del Senato si può interpretare quindi come una confessione legislativa di quella imperfezione e di quella incoerenza mentre quest'articolo 2 può ritenersi non una confessione, ma una prova di una contraddizione grave: si vuole recuperare un indirizzo centralistico attraverso una persistenza dell'impalcatura ministeriale basata sull'amministrazione attiva anche nelle materie di competenza regionale.

Non c'è quindi alcuna diversificazione dei modelli organizzativi. Il principio di diversificazione introdotto nell'articolo 2, dopo il lavoro della Commissione, attiene più che altro alla metodologia, ai metodi di lavoro, ma non incide sulla struttura ministeriale. Perciò vi è contraddizione politica e contraddizione anche sul piano legislativo; dato che l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento è politico e quindi spetta al Consiglio dei ministri, ci dovrà essere o no una conseguenza legislativa sulla struttura dei ministeri? Questo è il problema cui la maggioranza non risponde se non nel modo oscuro e contraddittorio che ho denunciato e che rivela questo ennesimo tentativo di un recupero centrale dello Stato, tutta l'impalcatura di una Repubblica che viene ancora delineata non più come fondata sulle regioni e sulle autonomie e direi, neanche sui ministeri, ma sulle direzioni generali che si considerano intoccabili. Secondo il Governo il cardine dello Stato sono le direzioni generali, le divisioni e le sezioni: questo è il modello da cui non si può derogare. Dietro questo c'è tutta una concezione del potere, tutta una struttura dell'amministrazione statale, che costa e che costituisce oggi uno spreco intollerabile proprio nel momento in cui il paese viene chiamato a compiere sacrifici gravi, in un momento in cui si parla di razionalizzazione della spesa pubblica. Noi quindi dobbiamo sapere che c'è questo nodo da sciogliere, perchè su questo terreno poi si evidenziano anche molti problemi della spesa pubblica.

Quando si parla della frammentazione dell'azione amministrativa si tocca un punto della questione dello snellimento. È inutile infatti tentare lo snellimento delle procedure, proporsi l'accelerazione dei compiti dell'amministrazione superando le duplicazioni, le incertezze, le paralizzanti situazioni di conflitto, se non si arriva ad abbattere il sistema dei compartimenti stagni, delle competenze rigide; occorre quindi prevedere degli uffici intersettoriali, superando la frammentazione dell'azione amministrativa per realizzare obiettivi determinati e programmi sociali. Accenniamo a questo problema in maniera molto esplicita con l'ultimo capoverso del nostro emendamento. È l'idea dei dipartimenti, di qualcosa di simile, ma certo è il superamento delle rigide competenze invalicabili; è un problema invece che voi avete ribadito e aggravato, signori del Governo, quando in sostanza fate del decreto n. 748 il testo immutabile attorno al quale poi bisogna far ruotare tutta l'organizzazione ministeriale. Esso è poi il decreto che fa delle competenze rigide e della struttura gerarchica il cardine dell'organizzazione dei ministeri. E noi sappiamo quanto ha pesato e pesa questo assetto della dirigenza sulla struttura ministeriale.

Ebbene, quando andiamo a toccare i problemi dello snellimento, i problemi della riforma dei ministeri, ci accorgiamo che mettiamo le mani su questo assetto predeterminato che ha fissato in compartimenti stagni rigidamente definiti la struttura ministeriale che oggi può essere definita un ostacolo allo snellimento dell'azione amministrativa, alla creazione di dipartimenti per settori organici di materia, alla creazione di quegli uffici intersettoriali ai quali noi accenniamo esplicitamente come una proposta che viene incontro alle esigenze di una riforma coerente. Alle esigenze attuali del paese non si può rispondere con l'appalto dei pubblici poteri ai settori privati o aziendalistici, ma mettendo mano a riforme della pubblica amministrazione che pongano i poteri pubblici in condizioni di intervenire nella direzione dello sviluppo del paese, ed è questo il punto che abbiamo di fronte. Quindi non bisogna vedere il riordino dei ministeri come un fatto interno, ma come qual-

cosa che è collegato a un disegno complessivo di riforma della pubblica amministrazione. Questo lo abbiamo detto e ancora questo è il problema: completare i poteri delle regioni, ristrutturare i ministeri, riordinare e snellire le procedure non basterebbe se non venisse superato il settorialismo che significa organizzazione verticale e centralistica.

Quindi c'è necessità di un raccordo delle materie, v'è un unico livello legislativo dal quale considerare da un angolo visuale unitario i problemi. Non si può votare l'articolo 1 e poi far varare un tipo di articolo 2, come quello che abbiamo di fronte. Ci si contraddice e si aggira ancora una volta la questione del potere regionale condizionandola con una sovrapposizione di poteri centrali. Non si può mettere mano ad una riorganizzazione dei ministeri, se non si va incontro all'esigenza di differenziare i modelli organizzativi dei ministeri.

C'è un'esigenza di raccordare questi punti da un angolo visuale unitario, come bisogna vedere da un angolo visuale unitario i problemi del potere pubblico, proprio perchè il potere pubblico ha necessità di intervenire nello sviluppo del paese, e va risanato su basi complessive.

Quindi necessità di vedere il problema degli enti pubblici, da sciogliere e da riordinare in maniera seria e coerente, definendo i compiti dei ministeri, in rapporto a questi apparati inutili e dannosi. E qui approfittiamo anche per denunciare questo fatto scandaloso del voto della maggioranza della Camera che ha ribadito invece la persistenza di questi enti, quando sappiamo che questo è un altro dei problemi che va visto non in parallelo ma in una visione complessiva che veda la definizione dei compiti del pubblico potere in una visione unitaria. In tale quadro anche il problema dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio è pure un nodo che deve essere sciolto. Come si fa per esempio a prevedere, nel testo dell'articolo 2, l'organizzazione di uffici centrali assimilabili a quelli delle direzioni generali se non si intende toccare poi il nodo di uffici che oggi sono inquadrati nella Presidenza del Consiglio? A questi uffici si allude nel testo del disegno di legge n. 114 al-

l'esame del Senato, questo è un aspetto oscuro che noi vorremmo fosse chiarito dalla maggioranza, dall'onorevole Ministro. Si chiede la delega anche per riordinare uffici che rientrano nella struttura e nel collegamento della Presidenza del Consiglio. Ma allora che rapporto c'è fra questa richiesta di delega ed i propositi di andare a un riordino della Presidenza del Consiglio con un apposito disegno di legge?

Questo mi pare che ha dichiarato il Presidente del Consiglio nelle sue dichiarazioni programmatiche. E allora queste zone oscure vanno chiarite in un dibattito che però stenta a prendere l'avvio, e che procede in modo assai strano.

Lo dobbiamo dire con chiarezza anche questa mattina, per il modo come affrontiamo in modo frammentario e senza un minimo di respiro politico questioni di questa portata e di questo peso. Noi sappiamo che su questi problemi le nostre proposte toccano punti decisivi, che devono servire però al chiarimento. Per esempio, per questo problema del superamento del settorialismo e della frantumazione dell'azione amministrativa noi abbiamo proposto la possibilità di costruire uffici intersettoriali. Aggiungo di più: si può prevedere anche il conferimento a ministri di incarichi determinati per andare ad un coordinamento e coinvolgere più ministri nella direzione di un settore, superando così la soluzione dei comitati interministeriali e dei concerti che ha fatto il suo tempo e che sappiamo non regge di fronte alle esigenze attuali della pubblica amministrazione per effettuare interventi organici; a meno che non si vogliano lasciare insolute tali questioni e poi tornare di nuovo, di qui a breve tempo, a riproporre il problema delle concessioni come unica strada per superare il settorialismo e la paralisi della pubblica amministrazione.

Il problema è di questa portata. Quindi il rapporto tra funzionalità e produttività della pubblica amministrazione impone soluzioni legislative che diano una prospettiva di coerenza e di organicità alla pubblica amministrazione. Così, per quanto riguarda anche la funzionalità, proporremo una soluzio-

ne che consenta la mobilità del personale e una sua diversa utilizzazione nel complesso della pubblica amministrazione, però adottando un blocco delle assunzioni.

Dobbiamo intenderci: noi non possiamo accettare che, mentre si discute di qualificazione della spesa pubblica e di austerità, si continui in uno spreco di risorse e si perpetui un tipo di pubblica amministrazione funzionale a un certo tipo di sviluppo inteso prevalentemente come valvola di sfogo per riassorbire manodopera disoccupata (una disoccupazione prevalentemente intellettuale) con la politica delle assunzioni clientelari e senza un rapporto con i risultati sociali che deve proporsi l'azione pubblica.

Di questo tema parleremo quando illustreremo la nostra proposta di articolo aggiuntivo che riguarda la mobilità interna del personale e il blocco delle assunzioni e che vuole denunciare il fatto grave di una linea che tende invece a rigonfiamenti pletorici che porteranno ad un aggravio della spesa pubblica senza risolvere per niente i problemi della funzionalità della pubblica amministrazione, anzi aggravandoli.

Illustreremo questa nostra proposta, però diciamo subito che l'elefantiasi della pubblica amministrazione, quando parliamo di ministeri, ha un riferimento preciso e comporta problemi di volontà politica, di indirizzo legislativo. Non è accettabile che in questo contesto ci si rifiuti di pervenire a una differenziazione dei modelli organizzativi; non è accettabile che si possa risolvere il problema soltanto con uffici alle dipendenze dirette del ministro, che non hanno poi un peso e una incidenza nell'organizzazione strutturale del ministero.

Non è questa la soluzione, poichè rimane intatta l'impalcatura ministeriale così come è oggi e che è incompatibile, ripeto, non solo con l'ordinamento regionale, ma con l'esigenza di qualificare l'apparato burocratico nel senso produttivo ed è in contraddizione palese, sia con i voti già espressi dal Senato, quando ha deliberato e votato l'articolo 1 di questo disegno di legge sia con le attuali aspettative ed esigenze dell'economia e del paese.

**Presidenza del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETONI Tullia**

**M O D I C A .** Domando di parlare.

**P R E S I D E N T E .** Ne ha facoltà.

**M O D I C A .** Signor Presidente, prendo la parola per illustrare gli emendamenti 2. 15, 2. 16, 2. 17, 2. 19 e 2. 20. Vorrei permettere all'illustrazione del testo degli emendamenti un'osservazione di carattere generale che li collega tutti insieme.

Vorrei ricordare all'onorevole Ministro che, sia nelle discussioni di questa legge in Commissione, sia quando abbiamo affrontato l'esame dell'articolo 1, noi abbiamo molto insistito — di fronte alla richiesta di una delega al Governo, e ad un Governo verso il quale non abbiamo fiducia — sulla necessità che le intenzioni, anche positive, che potevano trasparire dalla formulazione di alcune norme di questa legge, in modo particolare per quanto riguarda l'articolo 1, venissero messe in rapporto dal Governo con atti politici che consentissero di comprendere la tendenza secondo la quale il Governo voleva muoversi. Dicemmo che la genericità di certe formulazioni di questa delega legislativa avrebbe potuto indurre minori perplessità in una forza di opposizione quale noi siamo qualora parallelamente alla discussione di questa legge si fossero manifestati nel comportamento del Governo e della maggioranza degli elementi di indizio che avessero dato garanzie circa la volontà di procedere a un reale rinnovamento della pubblica amministrazione, a un reale decentramento dello Stato, a una reale moralizzazione del comportamento della pubblica amministrazione e delle forze politiche di Governo.

Pochi giorni or sono si è votato l'articolo 1 e abbiamo ritenuto di poter ancora mantenere questo elemento di attesa circa

le reali intenzioni del Governo astenendoci sull'articolo medesimo, riconoscendo che era comunque un fatto positivo aver premesso al riordinamento dei ministeri la dichiarazione, sanzionata da norme di legge generiche ma interpretabili in senso anche positivo, di voler procedere effettivamente nel decentramento della pubblica amministrazione e dello Stato. Oggi nel valutare l'articolo 2, che rispetto all'articolo 1 si presenta già con una formulazione assai più chiusa all'esigenza di un effettivo rinnovamento, assai più dominata da istanze di natura conservatrice, dobbiamo dire che non soltanto abbiamo un testo peggiore, ma vi sono anche avvenimenti politici estremamente indicativi che purtroppo danno una risposta negativa al nostro interrogativo circa le intenzioni del Governo.

Questi fatti sono estremamente significativi e gravi: già il collega Maffioletti ne ha fatto cenno. Vi è il fatto gravissimo, in relazione anche a questa legge, della posizione assunta dalla maggioranza e dal Governo alla Camera dei deputati nella discussione della legge per il cosiddetto riordinamento degli enti, discussione che ha visto l'ostinata volontà della Democrazia cristiana e del Governo di salvaguardare a tutti i costi alcuni apparati parassitari che costituiscono da anni centri di scandalo, di malcostume e di malgoverno in mano alla Democrazia cristiana e ai suoi alleati. Di questi enti superflui, fonti di sperpero, di parassitismo e di degenerazione politica, si è voluto sanzionare nella legge l'utilità, respingendo la richiesta di scioglimento che veniva fatta anche in relazione alle proclamate intenzioni di decentramento già affermate in quest'Aula nella votazione dell'articolo 1 di questa legge. Si è così dimostrato chiaramente che per tutta una serie di settori, come quelli del campo assistenziale, il Governo e la mag-

gioranza non hanno nessuna reale volontà di procedere a un effettivo decentramento. Se la votazione alla Camera della legge sul parastato si fosse verificata prima che noi votassimo in quest'Aula l'articolo 1, posso dichiarare, signor Ministro, che mai e poi mai avremmo preso una posizione di astensione perchè avremmo riconosciuto nel vostro comportamento alla Camera dei deputati (come dobbiamo riconoscere purtroppo oggi) la contraddizione più palese con quelle intenzioni di decentramento che avete proclamato nella formulazione dell'articolo 1 di questa legge.

Ma non basta: c'è il decreto-legge sul potenziamento dell'amministrazione finanziaria in cui voi non fate neanche l'ipotesi che le migliaia di persone necessarie per rafforzare questa amministrazione possano essere reperite, senza ulteriori oneri per lo Stato, attraverso una diversa distribuzione del personale, attraverso quel principio di mobilità all'interno della pubblica amministrazione al quale faceva riferimento poco fa il collega Maffioletti.

Siamo stati per molti giorni in attesa, con una certa *suspence*, dell'esito dei colloqui che ci risultavano essere in corso a livello dei Gruppi di maggioranza del Senato per raggiungere positive modifiche all'articolo 2. Oggi vediamo quali sono i frutti. Già ne ha parlato il collega Maffioletti per quanto riguarda l'emendamento governativo. Il senatore Murmura ha pensato di risolvere il problema del coordinamento con la legge sugli enti parastatali proponendo di inserire in questa sede uno strumento legislativo che consentirebbe di salvare il salvabile attraverso l'assunzione di una funzione di indirizzo da parte dei ministeri rispetto ai vari enti settoriali, che evidentemente si intende in questo modo salvaguardare dalla necessaria (e auspicata da anni) soppressione.

Abbiamo visto il frutto di questi colloqui al livello dei Gruppi di maggioranza esprimersi in una proposta scandalosa — non esito a definirla così — che tende a perpetuare le forme tradizionali del malgoverno, di una gestione del potere intesa in termini

di spartizione, di lottizzazione dei posti, a scapito degli interessi generali del paese, e di un paese al quale si chiedono sacrifici, a cui non si fa corrispondere l'efficienza e la pulizia nella macchina dello Stato. Mi riferisco a due emendamenti, il 2.32 e il 2.24 ad esso subordinato, presentati dal senatore Buccini del Gruppo socialista nei quali si apre il varco, non ad una riduzione del numero dei dirigenti della pubblica amministrazione, ma ad una aggiunta di altro personale assunto al di fuori di ogni norma di concorso e di esperienza fatta all'interno della pubblica amministrazione, con criteri esclusivamente politici e naturalmente clientelari dato il clima in cui purtroppo viviamo, e preposto a funzioni di direzione nella pubblica amministrazione come strumento di gestione fiduciaria in mano ai ministri.

E tutto questo avviene come contropartita — se permettete che usi questa parola — data da uno dei partiti della maggioranza all'altro perchè rimanga sostanzialmente intatta la struttura negativa, conservatrice di questo articolo 2 che purtroppo ha le caratteristiche assolutamente inaccettabili a cui sto facendo riferimento.

Non vorremmo che anche l'analoga trattativa in corso, si dice, sull'articolo 4, relativo alle aziende che fino a questo momento il Gruppo socialista propone giustamente di sopprimere, porti a qualche altro scambio di questa stessa elevata e qualificata natura.

Ora, con tutto ciò bisogna smetterla, signor Ministro. Non possiamo accettare che cadano nel vuoto i discorsi che vi stiamo facendo da settimane e da mesi sulla necessità di cambiare qualche cosa nel modo di gestire il potere, nel funzionamento dello Stato, nel modo di considerare da parte vostra, da parte dei partiti di maggioranza l'uso della macchina pubblica. Non possiamo tollerare che nel momento in cui si chiedono e si impongono al paese pesanti sacrifici come quelli che voi avete chiesto con i vostri decreti-legge non si dia la contropartita al paese di un'amministrazione onesta, seria, ben organizzata, decentrata, alleggerita dai costi superflui che derivano da questo si-

stema clientelare di gestione del potere che per tanti anni ha purtroppo operato portando al dissesto e alla crisi della pubblica amministrazione.

E questa garanzia noi non la dobbiamo chiedere certo ai funzionari dello Stato i quali fanno il loro dovere nell'ambito delle direttive che vengono dall'autorità politica. La chiediamo alle forze politiche, al Governo, alla legge la quale deve introdurre questi principi di rinnovamento. Invece con questo testo e con certi emendamenti voi cercate di mantenere una situazione assolutamente inaccettabile aggiungendo alcuni elementi assai gravi di ulteriore degenerazione.

Tutto ciò premesso, il senso degli emendamenti di cui mi sto occupando è appunto quello di indicare la possibilità di un uso di questa delega legislativa che consenta di fare effettivamente un'opera di rinnovamento, di snellimento e di decentramento della pubblica amministrazione.

Questo è il senso dell'emendamento che noi proponiamo al punto 4), laddove la formulazione proposta dalla maggioranza della Commissione e in particolare dal Governo non dà assolutamente la garanzia che si possa andare verso un'articolazione del modello organizzativo dei ministeri secondo le linee che poco fa ha illustrato il collega Maffioletti. Infatti la modestissima concessione che in questo punto 4) è stata fatta a questa richiesta di articolazione del modello organizzativo consiste soltanto nell'ammettere che per gli uffici di elaborazione dell'indirizzo e coordinamento, di studio e di programmazione vi possa essere un'organizzazione diversa da quella tradizionale delle direzioni generali. Ora, col nostro emendamento 2. 15, noi proponiamo una formulazione più dettagliata che cerca di rendere più precisa e più vincolante per il Governo, nel senso prima ricordato dal senatore Maffioletti, questa indicazione.

Con l'emendamento 2. 16, proponiamo soltanto di aggiungere dopo la parola « numero » la parola « attuale », riferendoci quindi al numero attuale delle direzioni generali. Il n. 5), infatti, non è altro che la ripetizione di una norma che era già contenuta nella legge delega n. 775 del 1970, dove si diceva

che doveva avvenire la riduzione del numero delle direzioni generali degli uffici centrali in rapporto al decentramento fatto alle regioni: ma sappiamo benissimo quale è stato l'esito di questa norma: una situazione come quella sanzionata dal famigerato decreto sulla dirigenza che ha praticamente congelato quasi al medesimo livello precedente la struttura di tutta la dirigenza statale e per conseguenza di tutto l'apparato piramidale che sottostà a questa dirigenza. Noi vorremmo quindi che questa frase che non precisa di quale numero delle direzioni generali da ridurre si tratti — e che potrebbe anche essere interpretata come una pura e semplice ripetizione dello stato precedente al decreto della dirigenza — venisse invece riferita alla situazione attuale sì da render chiaro che bisogna ridurre rispetto alla situazione attuale.

E veniamo ora, con l'emendamento 2. 17, al punto 6) che fra tutti è forse il più grave e il più indicativo. Il collega Maffioletti rivolgeva a se stesso una domanda retorica — poichè sa bene qual è la risposta — circa le reali intenzioni del Governo di procedere ad un effettivo decentramento. Ma io vorrei sapere che senso ha, nel momento in cui si è votato l'articolo 1 che prevede quell'ampio decentramento più volte auspicato — per lo meno lo rende possibile se la maggioranza lo vuole — direi che le direzioni generali, gli uffici centrali assimilabili e le divisioni saranno contenute nel numero « strettamente indispensabile ». Raccomando all'attenzione il grande valore precettivo e indicativo per una delega legislativa di un'espressione così penetrante come quella di: numero strettamente indispensabile...

**P E R N A .** Non si tratta del numero degli uffici, ma del numero dei posti... (*Interruzione del senatore Patrini. Replica del senatore Perna*).

**P R E S I D E N T E .** Senatore Modica, la prego di continuare.

**M O D I C A .** Facevo presente il valore dell'espressione « numero strettamente indispensabile e comunque non superiore a quel-

lo stabilito nel decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748... ». Ma come si può combinare un'espressione di questo genere con un articolo 1 che parla di un decentramento che, almeno teoricamente, dovrebbe essere effettivamente assai ampio e tale da completare il disegno regionalistico della Costituzione? Il Governo ha accettato, sia pure come raccomandazione, un ordine del giorno le cui indicazioni, se attuate, comporterebbero un passaggio piuttosto corposo di competenza dall'amministrazione centrale alle regioni. Ed allora, dire che il numero deve essere comunque « non superiore » significa entrare in palese contraddizione, significa manifestare la volontà di conservare l'attuale numero, senza operare nessun effettivo decentramento. Di qui l'emendamento Buccini, che vuole aprire la strada a questa specie di direttori generali assunti a contratto, al di fuori del quadro dell'amministrazione tradizionale, i quali potranno essere assunti nella misura di un terzo, mettendo a disposizione i direttori generali di carriera, e in aggiunta ad essi.

Quindi non solo il numero resterà uguale, se saranno attuate le intenzioni del Governo, ma avremo questi direttori generali avventizi, contrattisti, che il Gruppo del partito socialista vorrebbe introdurre. È evidente che su questo terreno non ci può essere nessuna comprensione, nessun punto di incontro con chi, come noi, ritiene che sia indispensabile procedere ad un effettivo rinnovamento e decentramento della macchina dello Stato, a un alleggerimento dei costi e del numero del personale, introducendo quei principi di mobilità e di blocco delle assunzioni ai quali si è riferito il collega Maffioletti.

Per questi motivi proponiamo anche di sopprimere il punto 7) che non fa che specificare nel dettaglio la struttura tradizionale imperniata sulla piramide al cui vertice si trovano le direzioni generali.

La nostra posizione circa la questione del Ministero di grazia e giustizia, di cui allo emendamento 2. 20, è ispirata essenzialmente alla volontà di opporci all'emendamento Gava, inserito nel testo della legge, che prevede la costituzione di un nuovo ruolo centrale. Ciò in conformità con le osservazioni

di carattere generale sulla necessità di alleggerire i ruoli centrali. Siamo quindi contrari a che se ne creino altri e siamo favorevoli invece — e abbiamo cercato di dirlo in termini tali da non aprire il varco a possibilità di appesantimento degli organici — al principio di cui agli emendamenti Murrura e Buccini, per il quale alle funzioni di carattere amministrativo che si svolgono all'interno di questo ministero non debbono essere preposti i magistrati che debbono espletare altri importanti compiti, bensì funzionari o impiegati delle ordinarie carriere amministrative o dirigenziali.

Occorre tendere insomma in modo coerente ad una applicazione di questa legge che realizzi quell'ampio decentramento e rinnovamento della macchina amministrativa, che sembrava essere negli auspici del Governo e nello spirito dell'articolo 1, votato nei giorni scorsi, ma che invece è pesantemente contraddetto da questo testo e da alcuni emendamenti che sono stati presentati dai Gruppi della maggioranza e dal Governo.

P E R N A . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

P E R N A . Signor Presidente, illustrerò l'emendamento 2.18; si tratta di un emendamento subordinato al 2.17, testè illustrato dal collega Modica. Devo premettere che alla formulazione di questo emendamento siamo arrivati non senza fare violenza a noi stessi perchè, come è risultato da una mia interruzione che sembra aver disturbato qualche collega della maggioranza, il riferimento, di cui al testo proposto dalla Commissione, al famigerato decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, quanto meno fa a pugno con la logica giuridica. In quel famigerato decreto si stabilivano i posti di organico riservati alle persone, non il numero degli uffici. Vale a dire che con quel decreto non sono stati stabiliti gli uffici, direzioni generali ed altro, in cui si deve ripartire ogni ministero, ma è stata solo assegnata a ciascun ministero una dotazione di posti per le varie qualifiche dirigenziali. Poichè, signor

Presidente, la materia del contendere fra il governo dell'epoca, Andreotti-Malagodi, e la Corte dei conti fu proprio questa, cioè quella di avere capovolto i criteri di delega contenuti nella legge 28 ottobre 1970, nel senso di avere anteposto alla determinazione della struttura degli uffici ministeriali la determinazione dei posti degli alti dirigenti, è chiaro che noi, facendo forza a noi stessi e solo come emendamento subordinato, possiamo presentare quello che sto per illustrare. Anche noi — è lo diciamo forse autocriticamente — in qualche modo diamo una soluzione a questa celeste corrispondenza di amorosi sensi fra i posti già attribuiti ai dirigenti e gli uffici che si vorrebbero realizzare.

Questo come premessa di carattere politico-morale: se la politica e la morale sono conciliabili nei lavori parlamentari, dati certi atteggiamenti recenti della maggioranza che sostiene il Governo.

Debbo aggiungere che sorge la questione istituzionale nei confronti di questo numero 6) — a cui ha già fatto ampio riferimento il collega Modica — cioè quella che non può il Parlamento « pentere e voler » nello stesso tempo. Dopo aver deciso di sopprimere se non altro alcune funzioni dei ministeri centrali per trasferirle o in via diretta o in via delegata alle regioni e nell'accingersi a decidere, pur stando a questo cattivo testo dell'articolo 2, ulteriori raggruppamenti di uffici a fini di coordinamento, snellimento, omogeneizzazione, eccetera, non può il Parlamento stabilire che rimanga lo stesso numero di uffici che oggi esiste. Questa è una contraddizione assolutamente inaccettabile. C'è poi da rilevare che il Parlamento non può fare una norma che contraddice palesemente la *ratio* dell'intero articolo 2. Quale è la *ratio* dell'articolo 2, anche nel testo cattivo licenziato dalla Commissione, ovvero anche nell'ipotetico, assurdo testo quale risulterebbe dal combinato disposto degli emendamenti socialisti e dei non emendamenti democristiani (altra evidente celeste corrispondenza di amorosi sensi)? Ripeto, anche stando al testo della Commissione, la *ratio* dell'intero articolo 2 è quella di prevedere una riduzione complessiva nel corpo di tutti i ministeri del numero degli uffici, a cui cor-

risponda un determinato numero di dirigenti delle varie qualifiche. Altrimenti non avrebbe senso tutto quello che è scritto in precedenza, non avrebbero senso le deleghe previste nello stesso articolo 2 e non avrebbe senso quello che si dice, sia pure vagamente, nella seconda parte del numero 6), quando si parla di rigorosi criteri di funzionalità e di prescindere nei profili di carriera dalle rispettive carriere direttive, tenuto conto delle competenze devolute agli uffici periferici ai sensi del punto 2).

Quindi, se il Parlamento volesse attuare tutto quello che c'è scritto nell'articolo 2, nelle sue varie parti e specificazioni, mai potrebbe dettare questa assurda norma, per cui si dice che « saranno contenuti nel numero strettamente indispensabile e comunque non superiore a quello stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 ». Ho già detto che quel decreto fissava i posti riservati alle persone, non fissava gli uffici. Ma debbo ricordare che se passasse questo testo ci sarebbe persino una modifica *ex post* della legge di delega precedente, la legge 28 ottobre 1970, perchè essa diceva che il numero degli uffici non poteva in nessun caso raggiungere un certo tetto, mentre il numero dei posti corrispondenti a quegli uffici poteva essere aumentato di un dieci per cento. Se adesso facessimo passare questo « non superiore », si avrebbe il bel risultato che non si terrebbe conto di quel che il Senato ha deciso con l'articolo 1, e non si terrebbe conto nemmeno di quanto è contenuto negli altri punti dell'articolo 2 e nello stesso numero 6); e che alla maggiorazione del 10 per cento, stabilita per avere una disponibilità di personale in eccedenza negli uffici, si sostituirebbe ora il fatto che questo 10 per cento si traduce in nuovi uffici. Questo è il punto.

A parte gli aspetti giuridici, istituzionali, di economia, ci sono questioni politiche; questioni politiche grosse, onorevoli colleghi. Ho piacere che sia arrivato il senatore Cifarrelli, perchè sentiremo ora come giudica il Partito repubblicano, tanto geloso della finanza pubblica, il tipo di soluzioni che si vogliono adottare.

C I F A R E L L I . Alla Camera lo abbiamo abbastanza dimostrato!

P E R N A . Ora dimostatelo al Senato! Debbo ricordare che la questione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 30 giugno 1972, non passò come un evento ignoto e non conosciuto in quest'Aula, ma fu ampiamente discussa, tanto che, a differenza della Camera dei deputati, dove il Regolamento non lo consentiva, si arrivò ad esaminare in Aula nei giorni 16 e 17 maggio 1973 tre risoluzioni. La prima risoluzione che — debbo riconoscere ciò al collega Cifarelli — fu firmata con qualche riluttanza dal Partito repubblicano, come fu poi rilevato dall'onorevole La Malfa alla Camera dei deputati qualche giorno dopo, diceva: « In relazione all'esame della risoluzione votata dalla 1ª Commissione », eccetera, « udite le dichiarazioni del Governo . . . , ribadita l'esigenza di riconsiderare globalmente nell'ambito di programmazione tutta la situazione del pubblico impiego, sia in relazione alla situazione del bilancio dello Stato, sia in relazione al principio della parità del trattamento normativo ed economico a parità di funzioni espletate; ritenuto che tale esigenza non può riguardare, oltre che i dipendenti dello Stato, la posizione di tutti i dipendenti degli enti pubblici nonché delle strutture organizzative che ricevono contributi in via ordinaria a carico del bilancio dello Stato; che in tal senso il Governo è impegnato nel quadro della ristrutturazione della pubblica amministrazione a proporre al Parlamento la riconsiderazione generale del trattamento normativo ed economico di tutte le categorie dei dipendenti pubblici, le approva . . . ».

In sostanza, la stessa maggioranza, pur riluttante in alcune sue componenti, proponeva di mettere la spugna sul fatto della registrazione con riserva, a condizione che fosse però adottato questo voto di indirizzo politico. Le opposizioni, con una risoluzione De Matteis ed altri (dello stesso Gruppo a cui appartengono i colleghi che ora propongono di aumentare di un terzo i direttori generali) e con una risoluzione del nostro Gruppo a firma dei senatori Modica ed altri,

proponevano invece di non approvare neanche sul piano politico il comportamento del Governo, di modo che questo fosse costretto a trarne immediatamente le dovute conseguenze.

Che cosa accadde nella seduta del 17 maggio (lei onorevole Ministro non c'era perchè non è senatore)? In quella seduta si andò ai voti. La risoluzione della maggioranza fu respinta. Il Presidente del Senato, che presiedeva di persona l'Assemblea, dette atto che, respinta la risoluzione della maggioranza, non si faceva luogo alla votazione di quelle delle minoranze, perchè era chiaro che era passato il punto di vista delle minoranze. E questo sta a verbale negli atti del Senato e nessuno l'ha mai potuto contestare.

Era sorto così un problema che, ripeto, fu rilevato prima di tutto non da noi, ma alla Camera dei deputati dall'onorevole La Malfa qualche giorno dopo, quando parlando del famoso cavo disse che fra le cose che non persuadevano il Partito repubblicano nella condotta del Governo c'era stata anche quella relativa a questo decreto, che il Partito repubblicano non aveva mai visto di buon occhio. Aggiunse che soltanto per ragioni di solidarietà di maggioranza si era rassegnato ad approvare in sede di Senato quelle richieste di mutamento di indirizzo politico e che per disciplina i cinque senatori repubblicani avevano votato, ricevendone l'amara sorpresa di constatare che nel segreto dell'urna altra parte della maggioranza aveva votato contro. Di fatto, siccome quel discorso dell'onorevole La Malfa portò alla caduta del Governo Andreotti-Malagodi, uno dei punti sui quali intervenne la crisi di Governo fu questo.

Da parte nostra avevamo sollevato la questione in una forma diversa, e cioè se, respinta la mozione della maggioranza e date per approvate nella sostanza le due mozioni dall'opposizione, come attestato dagli atti del Senato della Repubblica, si potesse ritenere ancora sussistente il rapporto di fiducia tra maggioranza e Governo. Tale questione venne a cadere dal momento che il Governo era caduto. Se ne dovevano o non se ne dovevano trarre delle conseguenze? Noi l'abbiamo fatta subito questa sollecitazione: quando l'onore-

vole Rumor venne qui alla testa del suo quarto Governo, gli ponemmo il problema che non si poteva mantenere in vita un decreto illegittimo in molte sue parti, o inopportuno e sbagliato, e che quindi — salvi i diritti quesiti — si doveva modificare profondamente tutta la parte normativa ancora modificabile. Era un problema di indirizzo che andava affrontato. Ci furono dette parole di cortesia, non seguite da alcuna concreta attività. Quando si discusse il bilancio preventivo per l'anno 1974, alla presenza dell'allora ministro del tesoro onorevole La Malfa, la questione fu risolta da noi. Ne parlò il senatore Chiaromonte, soggiungendo che, di fronte allo scandalo nazionale costituito da quel decreto, noi non avremmo lasciato mai perdere l'occasione per risolvere il problema; e se poi la maggioranza, i Governi non avessero provveduto a nuovi interventi legislativi, l'avremmo fatto noi.

Quale è stato lo scandalo? Si è molto parlato degli stipendi tutti d'oro degli alti funzionari. Ma lasciamo stare questo argomento, perchè in materia di stipendi d'oro quelli riservati ai dirigenti generali, ai dirigenti superiori e primi dirigenti (almeno quelli tabellari) non sono poi tanto alti, se si pensa per esempio alla Banca d'Italia o ad altri istituti ed enti di diritto pubblico. Il vero scandalo fu costituito da altre cose. Primo, dal fatto che il Governo aveva abusato politicamente della delega, per le ragioni che io ho brevemente riassunto e ben note a tutti, tanto che prima ancora della opposizione definitiva della Corte dei conti, l'Avvocatura generale dello Stato, sollecitata dal presidente del Consiglio Andreotti a dare un avviso che fosse di conforto alla tesi del Governo, espresse un parere che in alcune parti era perplesso e in altre suicida. Suppongo che l'onorevole Ministro lo conosca quel parere. Se non lo ha, se lo faccia dare. Il secondo scandalo consistette nel fatto che, mentre la legge di delega diceva espressamente che il numero dei posti doveva essere maggiorato al massimo di un dieci per cento, rispetto agli uffici, si capovolsse il tutto e ora si vuole ricapovolgere ancora. E questo non era solo un fatto giuridico, nè valeva l'argomento che la stessa Corte dei conti, in sede di approva-

zione del decreto presidenziale anticipato per il trattamento economico dei magistrati, aveva dato il visto su quel trattamento, perchè questo era un fatto politico, indipendente dall'opinione giuridica della Corte dei conti, che ha il rilievo che ha. Il fatto politico è che il mandato dato dal Parlamento al Governo non è stato rispettato. Pertanto, se ora si consolida questa situazione, la questione diventa grave e difficilmente tollerabile.

La terza questione è che nel decreto sono state introdotte norme che poi sono state largamente utilizzate a fini illegittimi. Ognuno di noi conosce casi di cui si potrebbero fare nomi e cognomi. Ne cito uno io, senza dire il nome e cognome. Una persona assunta a suo tempo come avventizio in un ministero, diventata di ruolo transitorio con le note disposizioni del tempo, passata poi nei ruoli organici, che conseguì durante questa carriera la laurea di un determinato corso, passò nel ruolo direttivo, allora gruppo A; si fermò alle soglie della qualifica di capo sezione, ma con la successiva norma che consentiva le nomine a capo sezione senza più l'esame di una volta, diventò capo sezione; entrato in vigore il decreto presidenziale, viene promossa sul campo capo divisione e va in pensione con il trattamento e tutte le altre agevolazioni che sapete come se quella persona avesse svolto per tutto il periodo le funzioni di ispettore generale. Ha incassato la modesta liquidazione di 27 milioni.

Quanti ce ne sono di questi casi? Quante deliberazioni dei consigli di amministrazione dei ministeri sono illegittime sotto tale profilo? Quante promozioni di comodo sono state fatte? Quanti oneri ha comportato per l'ENPAS? Quale situazione ha determinato in tutto il pubblico impiego, creando ondate rivendicative, che poi nessun governo è stato in grado di fronteggiare? Non vi è riuscito neanche il ministro del tesoro La Malfa, perchè ha predicato bene ma non sempre ha razzolato bene. Non sempre, potrei dimostrarlo.

E adesso che facciamo? Adesso diamo per buono che quel decreto è ancora valido, che non si può toccarlo e che anzi è un pilastro,

un fondamento della riforma della pubblica amministrazione! Quel decreto, a parte tutti i giusti rilievi di merito — che naturalmente condivido — fatti poco fa dai colleghi Maffioletti, Marselli e Modica, è comunque illegittimo e ha comportato un conflitto politico, in qualche maniera ancora in vita, fra il Parlamento e il Governo; ha messo in discussione i rapporti fra gli organi costituzionali e un organo di controllo quale la Corte dei conti; ha creato nel paese un'ondata di proteste; è diventato l'esempio di come si possa fare in Italia amministrazione allegra; ha fatto ridere i commentatori di tutti i giornali stranieri che si sono occupati della materia.

Quel decreto ha creato persino un'ondata speculativa. Onorevoli colleghi, loro sanno che cosa è successo a Roma, a causa di queste liquidazioni: in materia di acquisti di case, per esempio, e a quali livelli sono arrivati i prezzi delle case sotto la pressione di una domanda indotta da una così facile erogazione del pubblico denaro.

È uno scandalo nazionale. Tutti lo hanno giudicato tale. Per di più, è stato applicato in maniera illegittima anche sotto altri profili. Si diceva nel decreto che l'esodo dei funzionari che lo chiedessero poteva essere ritardato di un anno nell'amministrazione finanziaria. Questa norma di chiusura non è stata osservata, con le note conseguenze.

Ebbene, questo decreto lo si vorrebbe mantenere. A quali fini, signor Presidente, onorevoli colleghi? Mi rivolgo anche a lei, signor Presidente, perchè è in gioco il prestigio del Senato che ha espresso un voto; e questo voto deve essere difeso da lei.

Che cosa altro è successo? Sono successe alcune cosette. È successo, per esempio (e io adesso non voglio entrare nel merito se sia giusto o non giusto, non da un punto di vista giuridico ma di fatto, che i magistrati si lamentino delle loro attuali retribuzioni; non entro nel merito di questo fatto), che un dirigente generale del Ministero di grazia e giustizia, *motu proprio*, avrebbe deciso — perchè il Parlamento non è mai riuscito ad avere copia di quel provvedimento, adottato secondo una certa interpretazione del decreto — di far saltare una qualifica a

tutti i magistrati, con una interpretazione del decreto e della legge delegante totalmente assurda e illegittima, come ci proponiamo di dimostrare quando la questione finalmente verrà in Parlamento.

Ma è accaduto di più: l'articolo 3 (mi pare) del decreto consente al Ministro, entro quaranta giorni, di revocare, modificare o annullare l'atto assunto nell'ambito della propria competenza da uno dei suoi dirigenti generali. Non si sa — perchè anche questo è rimasto misterioso — se tale atto sia stato comunicato tempestivamente al Ministro. Certo si è che su riviste giuridiche specializzate (come, per esempio, la « Rivista trimestrale di diritto pubblico ») sono stati pubblicati articoli di studiosi di diritto amministrativo ben noti, i quali hanno sostenuto che con il sistema del decreto presidenziale di cui stiamo discutendo non importa che il Ministro riceva l'atto da annullare in modo che possa utilmente decorrere il termine di quaranta giorni: la cosa importante è che l'atto sia adottato con una data certa. Poi, se al Ministro arriva il 39°, o il 40° giorno, è affar suo.

Non sappiamo nemmeno, ripeto, quando il Ministro della giustizia ha ricevuto quel documento. Non lo sappiamo perchè il Ministro della giustizia non ha ritenuto di interloquire in merito. Non siamo nemmeno riusciti a sapere perchè, dinanzi alla palese totale illegittimità di quel provvedimento, il Governo non abbia fatto ricorso ai poteri ex articolo 6 della legge comunale e provinciale.

Perchè non lo ha fatto? Ripeto: qui non si discute, in linea di fatto, se i magistrati abbiano o non abbiano ragione di lamentare la propria condizione, si discute in linea di diritto e anche di equità. Voi del Governo e della maggioranza sapete benissimo che se un simile provvedimento — rimasto *sub iudice*, ma che ha trovato subito compiacenti studiosi di diritto pubblico, molto autorevoli, disposti a promuovere una causa al Consiglio di Stato per chiedere la declaratoria della illegittimità del trattamento precedente e, conseguentemente, una pronuncia di Stato che dovrebbe addirittura riconoscere quanto si pretende come diritto patrimo-

niale già acquisito — se questo provvedimento, illegittimo e iniquo passasse, tutto il pubblico impiego si scatenerebbe. Con quali conseguenze, onorevoli colleghi, per la finanza pubblica? Per quella finanza che voi dite di voler risanare, prelevando oltre 3.000 miliardi dalle tasche degli italiani?

Ma c'è di più. La questione dei magistrati è la prova della totale mancanza di un comune indirizzo politico nel Governo. Si succedono (non parliamo evidentemente delle persone) i ministri, si chiamino una volta della riforma burocratica, un'altra volta dell'organizzazione amministrativa eccetera, ma in realtà fatti come questi avvengono senza che si manifesti un minimo di coordinamento all'interno del Governo. In un Governo precedente si trovò l'espedito di tentare di mettere un collega senatore *a latere* del Presidente del Consiglio per incarichi speciali; ma il risultato fu quello prevedibile, cioè che il Ministro si limitò ad andare qualche volta all'aeroporto a ricevere rappresentanti di Stati esteri.

Non contenti di questo caso, ne avete fatta un'altra; si tratta di un altro provvedimento ignoto. L'articolo 20 del decreto dice espressamente: « L'orario settimanale di lavoro previsto per la generalità degli impiegati civili dell'amministrazione dello Stato è migliorato per i dirigenti » — cioè per tutti, da primo dirigente in su — « di dieci ore settimanali da ripartire in relazione alle esigenze del servizio ». « I dirigenti generali o qualifiche superiori, ove particolari esigenze di servizio lo richiedano, sono tenuti a protrarre le prestazioni giornaliere di servizio anche oltre l'orario predetto » — cioè quello normale più le dieci ore — « senza diritto al compenso per lavoro straordinario ». Senonchè, con un provvedimento di cui l'onorevole Rumor, al quale il fatto è stato contestato in quest'Aula dal senatore Colajanni, non ha potuto disconoscere l'esistenza — e vorrei che almeno il senatore Cifarelli potesse dirci se l'ha visto — ...

C I F A R E L L I. No.

P E R N A. Mi fa piacere; ma che ci state a fare nella maggioranza? (*Replica del*

*senatore Cifarelli*). Con quel provvedimento, dicevo, è stato stabilito che i cosiddetti gabinettisti, antica piaga dell'amministrazione italiana specialmente al tempo del fascismo, in deroga alla disposizione che ho letto, possono avere un certo numero di ore di straordinario: si parla di autorizzazioni di straordinario forfettizzato fino a 140, a 150, a 160 ore al mese. Chissà mai quando le faranno! Devono essere così devoti allo Stato da portarsi la branda in ufficio! Come è possibile pensare che si faccia un testo che, malgrado tutto l'insieme del provvedimento, ha un senso perchè dice che si dà ai dirigenti uno stipendio grosso onnicomprensivo, però essi sono tenuti a fare orari anche al di fuori di quello normale di servizio e i direttori generali, il capo della polizia eccetera, anche oltre le dieci ore in più previste per gli altri dirigenti, e poi si dica: a questi perchè sono vicini ai ministri diamo di più? Chi paga e a che titolo? Come si può attingere alle casse dello Stato senza un titolo giuridico? Chi autorizza i ministri a fare questo, chi autorizza il Governo a deciderlo? Dove sta scritto che potete prendere i soldi e darli a chi vi pare? Non sta scritto da nessuna parte. Non lo potete fare.

Se a questo si aggiunge il capolavoro — mi dispiace dirlo — escogitato dai compagni socialisti con gli emendamenti 2.32 e 2.24, il quadro diventa totalmente sconcertante. Non ne parlo dal punto di vista già trattato dal collega Modica, ma dal punto di vista di questo modestissimo emendamento subordinato che sto illustrando.

Che cosa succede con l'emendamento 2.32? Succede che in un ministero ci va un ministro socialdemocratico; poniamo che questo ministro socialdemocratico non sia amico dell'onorevole Mauro Ferri: si trova un direttore generale che invece è amico dell'onorevole Mauro Ferri e allora lo colloca a disposizione e assume con incarico speciale un suo amico. In un altro ministero ci va un democristiano il quale non è amico, per esempio, dell'onorevole Donat-Cattin; trova un direttore generale che è amico dell'onorevole Donat-Cattin, lo caccia via e ci mette un amico suo, e così di seguito. (*Interruzione*

del senatore Agrimi, relatore. Richiami del Presidente). Qui c'è scritto questo, senatore Agrimi.

A G R I M I, relatore. Faccio osservare che mi pare che il senatore Perna stia facendo una dichiarazione di voto e non stia illustrando il suo emendamento.

P R E S I D E N T E. Lasci alla Presidenza giudicare. Lei, senatore Agrimi, avrà modo di rispondere.

P E R N A. Non è una dichiarazione di voto. Rientro subito nel tema dell'emendamento. Ho il dovere di dirvi — e non formalizziamo troppo le cose — ... (interruzione del senatore Agrimi, relatore)... che voi volete che il Senato voti quello che sto dicendo io adesso. Questo volete. Volete che a seconda del colore politico o della corrente del ministro che ha questo o quel dicastero si facciano simili cose. Qui c'è scritto questo. O ritirate questo emendamento o lo bocciate: ma non dite che non è così.

A G R I M I, relatore. Aspettiamo il momento opportuno.

P E R N A. È ora di finirla con questi « momenti opportuni », senatore Agrimi: ci sono state troppe assoluzioni in giro, troppe archiviazioni, troppi pasticci. Parliamoci chiaro una volta tanto. Vogliamo fare pulizia o no? La volete fare o no? Vi volete giocare tutto il prestigio che ancora avete? Che volete fare? Questa è la questione vera.

Dico che il senso di quegli emendamenti è questo, soltanto questo e non può essere altro che questo; deve essere chiaro a tutti. E siccome tutto ciò significa prendere a base del riordino dei ministeri, nei limiti dell'articolo 2 ma ancora forzandoli con una norma illegittima e priva di *ratio*, in senso contrario all'orientamento delle norme precedenti già votate dal Senato, un testo che a sua volta è stato ritenuto e dichiarato illegittimo e inopportuno dal Senato della Repubblica; siccome lo si vuole fare in maniera da andare anche oltre quel testo utilizzando per nuo-

vi uffici quel 10 per cento di cui parlavo, allora, se non si accetta almeno il nostro emendamento subordinato, è chiaro che la questione diventa grossa, signor Presidente. L'idea della maggioranza di poter far passare nei termini in cui pretende l'articolo 2 è un'idea che la maggioranza stessa si può togliere dalla testa. Questo per parlarci chiaro. (Applausi dall'estrema sinistra).

P R E S I D E N T E. Avverto che da parte del Governo sono stati presentati due emendamenti. Se ne dia lettura.

A R N O N E, Segretario:

*Al primo comma, n. 4), sostituire le parole: « organizzazione e metodo » con l'altra: « sviluppo ».*

2.44

IL GOVERNO

*Al primo comma, n. 6), dopo la parola: « numero », inserire la parola: « complessivo » e sostituire le parole: « non superiore » con l'altra: « inferiore ».*

2.45

IL GOVERNO

A R E N A. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

A R E N A. Signor Presidente, la mia illustrazione sarà assai breve poichè il tema dell'emendamento 2.41, presentato da me e dai miei colleghi di Gruppo, è stato già ampiamente svolto, in buona sostanza, dai colleghi Murrara e Buccini, allorchè hanno illustrato i loro rispettivi emendamenti.

L'emendamento non è d'altra parte che il corollario del penultimo comma dell'articolo 2 del disegno di legge in discussione là dove si dice che il riordinamento dei servizi e degli uffici centrali del Ministero di grazia e giustizia sarà attuato distinguendo quelli con compiti di elaborazione legislativa, o più direttamente connessi con le attribuzioni degli organi giudiziari, dai servizi e dagli uffici con compiti più propriamente

amministrativi. Non altro chiediamo che eguale criterio venga adottato negli uffici e nei servizi periferici.

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Non mi soffermo sull'emendamento 2.33 poichè l'ho già illustrato parlando dell'articolo 1 per la correlazione nei termini. Allora, infatti, illustrai le ragioni per le quali mi pareva opportuno per l'articolo 2 andare ai 18 mesi ed accettare di rimanere invece ai 12 mesi per l'articolo 1.

Alla fine, dopo l'illustrazione dei singoli emendamenti, mi permetterò di esprimere qualche considerazione di ordine generale sull'articolo 2 nel suo complesso.

La nuova formulazione dell'emendamento 2.34 sostituisce, naturalmente, la formulazione precedentemente presentata. Questo emendamento dà una nuova formulazione al numero 3) e comprende anche alcuni aspetti che erano stati finora trascurati nella proposta di ristrutturazione all'interno dei singoli ministeri.

Erano stati infatti trascurati — e in un modo o in un altro bisogna provvedere poichè la disciplina attuale non può non essere modificata — i problemi relativi al gabinetto, alle segreterie, agli uffici stampa e via dicendo. Ma la modifica al numero 3) viene soprattutto incontro all'esigenza di introdurre nell'amministrazione, a fianco delle suddivisioni e delle articolazioni tradizionali operative delle direzioni generali, gli uffici relativi a compiti di indirizzo, di sviluppo, di coordinamento, di elaborazione, di studio e di promozione dello sviluppo. Penso che i senatori sappiano come attualmente nei ministeri questi uffici esistano senza alcuna previsione organica legislativa: in genere si rimedia a queste nuove esigenze creando in qualche modo degli uffici. Ho una certa esperienza in materia — ne ha accennato anche il senatore Bacchi il quale for-

se voleva riferirsi alla pubblica istruzione — e so che cosa vuol dire cercare di mettere in piedi degli uffici studi, di coordinamento e di promozione dal momento che l'attuale legislazione non dà al Ministro alcuna possibilità di farlo in modo organico e chiaro. Ora, il testo proposto dal numero 3) dell'articolo 2 introduce organicamente nelle strutture dei nostri ministeri la presenza di questi uffici, ordinati non già come le direzioni generali in divisioni e ove occorra in sezioni, ma organizzati orizzontalmente in gruppi di studio. Ma quando si riesce a mettere in piedi questi uffici vi è poi il rischio che essi risultino disarticolati — possono essere numerosi ma restano disarticolati — poichè la legislazione sul gabinetto non consente di creare queste articolazioni all'interno. Il gabinetto nella struttura ministeriale ha una funzione che di fatto si è ingigantita, ma che di diritto è estremamente modesta ai fini di collaborazione personale del Ministro. La formulazione del numero 3) nel nuovo testo introduce la possibilità organica degli uffici strutturati orizzontalmente, con gruppi di studio, per i compiti che ho indicato, e inserisce la presenza di questi uffici nell'attività del gabinetto che attualmente non ha queste competenze. Questo è il senso dell'emendamento, che mi permetto di sottoporre alla considerazione del Senato.

Per quanto riguarda l'emendamento 2.44 al punto 4), si tratta di un semplice coordinamento: nel testo del numero 3) si sostituiscono alcuni termini; sembra opportuno riprodurre la medesima terminologia anche al punto 4).

Per quanto riguarda l'emendamento 2.45, esso non è di coordinamento, ma esprime un accordo di maggioranza volto a sostituire l'indicazione del numero con la parola: « inferiore », considerando naturalmente il numero stesso in modo complessivo. Non illustrerò questo emendamento perchè si commenta da sè. Se avessi potuto farlo conoscere prima, probabilmente parte della contestazione del senatore Perna sarebbe stata superflua.

P E R N A . No, signor Ministro, perchè nel nostro emendamento 2. 18 c'è la parola: « già ».

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Non sto esprimendo il parere sugli emendamenti; sto illustrando i miei. Anzi, le anticipo che accetto l'emendamento della parola « attuale ».

L'emendamento 2. 35 è modestissimo e non ha bisogno di essere illustrato. L'emendamento 2. 36 contiene un'aggiunta per andare incontro alle esigenze del personale tecnico. Tutti sappiamo come le nostre amministrazioni soffrano per la carenza, per quantità e qualità di personale tecnico; andare incontro alle esigenze dei tecnici mi sembra preoccupazione degna di apprezzamento.

L'emendamento 2.37 suggerisce un nuovo indirizzo per quanto riguarda il riordinamento degli uffici, in quanto propone di tener conto dell'influenza che avrà sul riordinamento stesso l'introduzione dei processi di automazione e meccanizzazione. Questa indicazione è già espressa nell'articolo relativo alle aziende autonome, ma non era considerata nel testo relativo ai ministeri; di qui l'emendamento.

Per quanto riguarda l'emendamento 2. 38, si tratta di una formulazione leggermente diversa del comma, che insiste ulteriormente sull'eliminazione delle duplicazioni.

L'emendamento 2.39 aggiunge alla elencazione di cui all'ultimo comma, che riguardava solo gli Esteri e la Difesa, anche il Bilancio e le Partecipazioni statali che sono stati riordinati con provvedimenti autonomi.

C'è poi l'emendamento aggiuntivo 2. 43 che potrebbe anche costituire un articolo a parte, il quale propone di creare una terza sezione del consiglio superiore della pubblica amministrazione, organizzata in modo analogo alla prima ed alla seconda, per le amministrazioni pubbliche non statali. Tanto per andare incontro all'esigenza che, nella valutazione complessiva dei problemi della pubblica amministrazione, il consiglio superiore, ora interessato solo alle amministrazioni statali, possa avere competenza anche sulle am-

ministrazioni non statali, che sappiamo quanto sono importanti.

Signor Presidente, vorrei richiamare ora l'attenzione dell'Aula su un'altra questione. Ho ereditato questo testo, meritoriamente elaborato dalla Commissione con la presenza del mio predecessore, ma devo constatare che in alcuni punti si sono nel frattempo verificate alcune sovrapposizioni. Ad esempio, al comma terzo la seconda parte riguarda una certa delega per le attribuzioni del Ministero per l'organizzazione della pubblica amministrazione, nel frattempo però il Governo ha presentato alla Camera un disegno di legge per provvedere al Ministero della pubblica amministrazione in un modo diverso. Ora quindi sono presenti contemporaneamente alle Camere due indicazioni diverse sul medesimo argomento. Per questa ragione, signor Presidente, propongo il seguente nuovo emendamento: « Al terzo comma sopprimere le parole da "Il Governo provvederà" sino alla fine » (2.46), ispirandomi alla linea che il Governo ha scelto nel disegno di legge che ha presentato alla Camera e che è ora all'esame di quella Commissione affari costituzionali.

Concluderò con alcune considerazioni di ordine generale su questo articolo 2 che è così importante che non ci si può limitare alla valutazione tecnica o specifica degli emendamenti. Vorrei far presente che almeno per quanto riguarda il Governo — e penso senza dubbio tutta la maggioranza — esso attribuisce a questo articolo 2 tutta l'importanza che esso merita. Il filo conduttore della nostra posizione nei confronti dell'articolo 2 è senza dubbio quello di considerare gli effetti che derivano sull'amministrazione dello Stato in conseguenza dell'articolo 1 e quindi del trasferimento di altre funzioni alle regioni o di aumento della delega. Tutto ciò naturalmente produce dei contraccolpi sull'amministrazione dello Stato; ma non è solo questa la linea conduttrice del testo che il Governo vuole seguire. Si approfitta di questa circostanza per operare una riconsiderazione generale dei ministeri, della ripartizione della materia che rimane allo Stato, della sua suddivisione tra i mini-

steri e della organizzazione dei ministeri stessi al loro interno. Diamo perciò a questo articolo 2 un grande rilievo. C'è solo un limite, che mi pare sia stato accettato anche dalla Commissione, perchè si pensa di non poter fare se non con legge quello che ora dirò: il limite della creazione o della abolizione di ministeri. Il che non è possibile fare (per concorde parere), se non per legge apposita. Tolto questo limite nel primo comma, qui si prende in esame una possibile disaggregazione della materia dei singoli ministeri ed un'eventuale attribuzione a ministeri diversi da quello di provenienza e ci si orienta verso trasferimenti atti a creare ampi settori di organizzazione statale omogenei attorno ad un punto centrale di coordinamento.

Questo per quanto riguarda la materia di competenza dello Stato e dei singoli ministeri. All'interno di questi, poi, si prende in considerazione la riorganizzazione con il criterio delle direzioni generali e degli uffici e con tutti i punti che via via si susseguono nei vari numeri del primo comma. Mi pare che non si possa addebitare al Governo una linea riduttiva od addirittura involutiva rispetto all'importanza che ha questo articolo 2 nella sua applicazione. Penso che alcune delle motivazioni che potevano essere invocate per tentare di giustificare quest'impressione siano già cadute: quella, ad esempio, relativa al « numero non superiore » sostituito con « inferiore », cosa che io stesso avevo avvertito e che avevamo deciso con la maggioranza di modificare. Così penso (anche se noi non siamo ancora al punto dell'espressione del parere sugli emendamenti), per alcuni emendamenti, così ampiamente criticati qui — e mi sembra anche ingiustamente — del senatore Buccini. Essi rappresentano il punto di vista del senatore Buccini e non il punto di vista del Governo e della maggioranza. È stata creata — non da parte di tutti, naturalmente, ma da parte di alcuni — una montatura su fondamenta piuttosto fragili. Così come credo sia assai fragile la motivazione che si è voluta ricercare di questa linea riduttiva del Governo ricollegandosi ai giudizi espressi alla Camera da parte comunista nei confronti del disegno di legge sul parastato.

Questa non è la sede adatta per parlare di quel disegno di legge, di cui si occuperà presto il Senato, dal momento che è stato trasferito al suo esame, ma non posso non ribadire che esso è stato elaborato — e questo fatto fu oggetto di amplissime lodi da ogni parte circa il nuovo modo di procedere della 1ª Commissione affari costituzionali della Camera — in strettissima connessione tra la maggioranza, le opposizioni e il Governo, come il relatore riconosce nella sua relazione e come tutti hanno ammesso. Che poi qualche emendamento presentato da qualche parte non sia stato accolto...

P E R N A . Noi non abbiamo mai proposto di mantenere quegli enti! C'è un ordine del giorno presentato qui al Senato nel 1971 per la loro soppressione!

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Senatore Perna, la tabella approvata in Commissione poteva essere in parte insoddisfacente per voi, tuttavia il disegno di legge, quando è venuto in Aula, è stato unanimemente ed ampiamente lodato anche da voi, pur con queste riserve. Quindi non si capisce perchè improvvisamente esso sia stato così criticato.

P E R N A . Semplicemente perchè si buttarono tanti miliardi inutilmente.

M O D I C A . Voi non volete sopprimere questi enti pubblici.

G U I , *Ministro senza portafoglio*. La lode era venuta anche dalla vostra parte, nonostante quella tabella. Invece in Aula c'è stato poi un capovolgimento repentino di posizioni da parte vostra...

P E R N A . Già nel 1971 abbiamo presentato un ordine del giorno per la soppressione dell'ONMI.

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Di ciò avremo occasione di parlare in seguito. Comunque il giudizio complessivo, anche se su qualche punto vi possono essere delle riserve

da parte vostra, era stato favorevole e non si capisce perchè sia diventato improvvisamente negativo. Questo cambiamento è intervenuto dopo il passaggio dalla Commissione all'Aula.

A parte questa valutazione che avremo modo di analizzare meglio qui, riconfermo che la linea del Governo è di arrivare ad una formulazione — gli emendamenti che ho proposto lo dimostrano — dell'articolo 2 che sia incisiva e di utilizzare tale articolo nel senso proprio della riorganizzazione della pubblica amministrazione, al fine di dare ad essa efficienza e di eliminare sprechi o doppioni.

**P R E S I D E N T E .** Invito la Commissione ad esprimere il parere sugli emendamenti in esame.

**A G R I M I , relatore.** Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, devo preliminarmente chiedere scusa per aver qualche momento fa, contrariamente al mio costume, interrotto il collega Perna, nel momento forse un po' più acceso della sua perorazione.

**P E R N A .** Non era una perorazione, ma un richiamo alle responsabilità!

**A G R I M I , relatore.** Aveva però il calore di una perorazione. La mia interruzione rispondeva soltanto ad una esigenza di ordine, indispensabile perchè la materia, come ella rilevava, signor Presidente, è molto complessa e quindi dovremmo cercare di non sovrapporre le questioni; il che non significa certamente eluderle, ma soltanto discuterle al momento opportuno. Nell'esame dell'articolo 2, infatti, dobbiamo evitare di cadere nella confusione tra la materia che in esso articolo si tratta e quella che abbiamo già sufficientemente, e mi pare abbastanza soddisfacentemente, delibato a proposito dell'articolo 1. Nel testo predisposto dalla 1ª Commissione si volle stabilire, appunto, quest'ordine di trattazione. Completare, prima, il decentramento e l'assegnazione alle regioni e agli altri enti locali delle materie di loro competenza per poi regolare nel miglior modo possibile quello che

rimane allo Stato. Nell'articolo 2 parliamo, quindi, delle materie che competono allo Stato ed è fuor di posto richiamare ancora competenze di altri enti locali attribuzioni a comuni, a provincie, eccetera, perchè quella di cui ora ci occupiamo è la materia che rimarrà allo Stato quando avremo fatto il massimo sforzo per decentrare alle autonomie locali tutto quello che si potrà decentrare, come è disposto nell'articolo 1. La materia che rimane alla competenza dello Stato deve essere, ora, distribuita bene fra organi centrali e periferici dello Stato stesso, stabilendo le opportune ripartizioni, sempre, però, all'interno e tra organi dello Stato. Stiamo, cioè, realizzando quella parte dell'articolo 5 della Costituzione in cui si afferma che lo Stato attua nei servizi che da esso Stato dipendono il più ampio decentramento amministrativo. Non siamo, ripeto, nella fase del trasferimento di materie nella sfera delle autonomie locali, che abbiamo già felicemente concluso con la votazione dell'articolo 1.

Passo, onorevole Presidente, ad esprimere rapidamente il parere sugli emendamenti.

Il parere sull'emendamento del Governo 2.33 è ovviamente favorevole anche alla luce delle considerazioni che l'onorevole Ministro svolse la scorsa volta insistendo in particolare su questo termine e rinunciando a un termine più ampio, pure opportuno forse, per quanto riguardava l'articolo 1. I 18 mesi sembrano indispensabili, proprio in vista della complessa materia che deve essere regolata.

Parere favorevole anche all'emendamento Murmura 2.42 e all'emendamento 2.21 del senatore Buccini. Forse quando si parla di omogeneità sono impliciti i concetti di favorire l'aggregazione e di evitare le suddivisioni. Comunque quello che suggerisce il senatore Murmura conferisce maggiore chiarezza al concetto di omogeneità; così pure quanto propone il senatore Buccini a proposito delle inutili suddivisioni. Se si vogliono fare delle scelte di tipo omogeneo, oltre che le duplicazioni anche le suddivisioni inutili devono essere eliminate. Pare-

re favorevole, quindi, a questi due emendamenti.

Circa il problema sollevato con l'emendamento 2.1 dal senatore Bacchi, devo anticipare una mia opinione di carattere generale. Poichè l'articolo 2 si riferisce alla riforma di tutti i ministeri e deve provvedersi, attraverso questo strumento, alla ristrutturazione più funzionale possibile di tutti i ministeri, è, forse, inopportuno in questo stesso articolo sollevare questioni che riguardino singoli ministeri. Certamente, poi, non è rispondente a funzionalità il richiamare la grossa questione, pure esistente, a proposito dei ministeri finanziari. Finchè si tratta, rimanendo nel disegno di legge di cui ci occupiamo e nell'ambito dei provvedimenti che lo riguardano, di ristrutturare all'interno di ogni ministero uffici e servizi, valgono le norme di carattere generale, scritte nell'articolo 2; ma se, come è inevitabile e come del resto l'illustrazione del senatore Bacchi ha messo chiarissimamente in evidenza, non si tratta solo di ristrutturare all'interno i ministeri, ma di portare innanzi un disegno tutt'altro che campato in aria, avente una certa logica ed anche riferimento a ordinamenti di nazioni a noi vicine, facenti parte della Comunità economica europea, il discorso è diverso. Si tratta di stabilire un diverso ordinamento dei ministeri finanziari, di unificarli o di ripartirne le competenze in modo diverso, di arrivare, in estrema ipotesi, a concepire un unico ministero dell'economia nazionale, in luogo dei vari ministeri finanziari. Questa materia può essere, certo, oggetto di esame, non però con uno strumento di delega, perchè abbiamo già convenuto che lo strumento della delega non sembra adeguato ad una riforma di questo genere, implicante la soppressione di taluni ministeri e la istituzione di altri. Con la delega si arriva, al massimo, come ha ricordato testè l'onorevole Ministro, a ridistribuire la materia all'interno e a cambiare eventualmente, di conseguenza, la denominazione dei ministeri, ma non ad incidere su una struttura a proposito della quale abbiamo peraltro l'assicurazione dell'onorevole Presidente del Consiglio che si stanno elaborando i relativi provvedimenti. C'è l'assicu-

razione del Presidente del Consiglio dei ministri, contenuta nelle dichiarazioni programmatiche del Governo, a proposito dell'articolo 95 della Costituzione, in base al quale si dovrà provvedere all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e alla determinazione del numero dei ministeri.

Siamo però fuori dell'ambito di questo disegno di legge, certamente ampio, ma concettualmente più ristretto, per cui devo esprimere parere contrario all'emendamento 2.1, che tende ad inserire, qui, una considerazione particolare per i ministeri finanziari.

Seguono gli emendamenti 2.2 e 2.3 del senatore Bacchi. La dizione « nella massima misura possibile » (emendamento 2.3) è una chiarificazione, che risponde allo spirito del trasferimento, che deve essere fatto sempre nella massima misura possibile, anche se forse non è opportuno ripeterlo in ogni comma. Mi rimetto, comunque, al parere del Governo.

Per quel che riguarda l'emendamento 2.4, sempre del senatore Bacchi, devo dire che, anche a mio parere, è meglio specificare che non si tratta di tutte le funzioni amministrative ma delle funzioni amministrative di competenza. Pertanto, mentre per il 2.3 mi sono rimesso al Governo, sono favorevole all'emendamento 2.4.

Sono contrario al 2.5, mentre sono favorevole al 2.6, presentato in via subordinata al 2.5. Infatti, in luogo di parlare di delega, inserendo inopportuno un concetto diverso, secondo quanto ho prima affermato, nel 2.6 si dice che per le amministrazioni centrali che non dispongono di organi periferici, lo Stato si avvale di uffici periferici di altra amministrazione. La dizione dell'emendamento 2.6 mi pare più precisa e più incisiva di quella del testo governativo.

Per quel che riguarda l'emendamento 2.13 ho già risposto. La risposta è negativa per l'emendamento 2.13, in quanto di delega a comuni, province ed altri enti locali abbiamo già parlato. Qui si tratta di decentrare le funzioni sempre nell'ambito degli uffici statali, non richiamandosi agli enti locali di cui ci siamo occupati nel precedente articolo 1. Per la stessa ragione sono contrario all'emenda-

mento 2. 22, del senatore Buccini, che riguarda analoga materia.

Venendo all'emendamento 2. 14 del senatore Maffioletti, non voglio definire anche la sua una perorazione; comunque egli ha svolto un intervento molto accalorato, che mi pare, tuttavia, piuttosto sproporzionato rispetto al tema. Le esigenze indicate nell'emendamento Maffioletti sono tutte contenute nel disegno di legge; sono espresse in una maniera più piana, più tranquilla, meno drammatica, ma ci sono tutte. Nell'emendamento Maffioletti si parla appunto di una modifica giustamente richiesta del modello organizzativo. Ma questo è già scritto nella legge; lo abbiamo, anzi, rivendicato come uno dei punti qualificanti della legge stessa. In luogo dell'antica suddivisione obbligatoria (direzioni generali, divisioni e sezioni), abbiamo detto che per gli uffici non operativi, e cioè per gli uffici nuovi, quelli che devono essere d'impulso, di programmazione, più moderni, rispondenti ad un concetto diverso dalla pubblica amministrazione, si superano le ripartizioni in direzioni generali eccetera, per andare ad uffici e a gruppi di lavoro. Quindi qualche cosa di nuovo e di importante c'è già nella legge.

**M A F F I O L E T T I .** Allora accetta l'emendamento?

**A G R I M I , relatore.** No, perchè è formulato impropriamente, cioè è articolato in una forma tale che, se dovessimo dare ad ogni criterio direttivo l'estensione dell'emendamento Maffioletti, la legge-delega diventerebbe un romanzo-delega.

Ripeto che i concetti sono già contenuti nella legge-delega, anche se sono espressi con minore numero di parole e forse con meno enfasi. Questo mi sono permesso di dire prima. Nella legge è detto anche che bisogna ridurre gli uffici e che per le funzioni di studio e di ricerca bisogna seguire il criterio di cui parlavo prima.

Del resto è stato presentato in materia un emendamento del Governo, sul quale mi soffermerò allorchè verrà il suo turno e che mi pare particolarmente incisivo, poichè supe-

ra il vecchio concetto di gabinetto ministeriale (ripeto le parole del Ministro perchè non saprei dir meglio) che è una realtà giuridicamente molto male o niente affatto disciplinata e che con questa legge si comincia modernamente a disciplinare.

Le ragioni espresse in precedenza — e concludo sull'emendamento Maffioletti esprimendo il mio parere negativo — valgono anche per il richiamo al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, al Ministero della sanità, al Ministero del turismo e dello spettacolo, richiami tutti non opportuni nel momento in cui stiamo facendo una legge che riguarda tutti i ministeri, per cui dettare disposizioni particolari per qualche ministero turba certamente la visione organica di ciò che vogliamo stabilire. L'Agricoltura è prevista dall'articolo 117 della Costituzione; non così, ad esempio, la Sanità: ivi si parla, infatti, di assistenza sanitaria, che non è tutta la sanità. Turismo e spettacolo: il turismo è previsto dall'articolo 117, lo spettacolo no; ed è sbrigativo dire in poche righe quello che si deve fare in questa materia quando ciò andrà invece ampiamente ponderato. Sono quindi contrario, ripeto, all'emendamento Maffioletti.

Sono favorevole all'emendamento 2. 34 del Governo per le ragioni esattamente opposte a quelle che ho sostenuto a proposito dell'emendamento Maffioletti; contrario all'emendamento 2. 23 perchè ritengo la materia meglio articolata nel precedente emendamento governativo.

Sono, del pari, contrario all'emendamento 2. 7 del senatore Bacchi ma credo che egli sia incorso in un equivoco. Non si tratta, a questo punto, di sostituire alla competenza del Consiglio dei ministri quella della Presidenza del Consiglio. La competenza del Consiglio dei ministri è stata già decisa votando l'articolo 1: la funzione di indirizzo e di coordinamento, per concorde parere di tutti i Gruppi, spetta al Consiglio dei ministri e qui non si fa che richiamare questa disposizione dicendo: « spettante al Consiglio dei ministri ». Si potrebbe, forse, dire: « ai sensi del precedente articolo 1 », ma non si può innovare a quanto già deciso concordemente, so-

stituendo la Presidenza del Consiglio al Consiglio dei ministri. Sono contrario anche all'emendamento 2. 8 perchè la materia è regolata dall'emendamento 2. 34 del Governo.

Parere contrario all'emendamento 2. 15 perchè la possibilità di derogare all'organizzazione tradizionale anche nel settore delle amministrazioni centrali aventi compiti operativi è già stabilita nella legge, ove si dice che le direzioni generali saranno di regola suddivise in divisioni e, ove occorra, in sezioni, non però obbligatoriamente come era prima. Passare da una regola generale che può subire delle eccezioni in ragione di una migliore funzionalità degli uffici ad una norma che cancelli l'esistenza delle divisioni e delle sezioni non sostituendovi che il concetto molto vago di gruppi di lavoro, di concerto tra uffici, mi pare per lo meno prematuro allo stadio attuale della legislazione e della prassi amministrativa.

Sono favorevole all'emendamento 2. 35 del del Governo che aggiunge appunto « di regola », laddove, prima, questo inciso non c'era. Quanto all'emendamento 2. 9 che vorrebbe sostituire le parole: « ove occorra » con le altre: « di norma », preferisco che rimanga « ove occorra » per non dire prima « di regola » e poi « di norma ». Si tratta solo di forme un po' diverse per non ripetere, in modo non elegante, la stessa espressione a distanza di poche parole. Sono pertanto contrario all'emendamento 2. 9 e ugualmente contrario all'emendamento 2. 10.

Parere favorevole all'emendamento 2. 36 del Governo che risolve, o meglio — mi permetto di dire un po' più realisticamente — tenta di risolvere, perchè non è di facile soluzione, un problema delicato. Con esso si dà comunque, avvio alla soluzione di una antica problematica nel corpo della pubblica amministrazione circa le funzioni dirigenziali da attribuirsi a tecnici o ad amministrativi; si offre un criterio per arrivare man mano ad un maggiore e migliore riconoscimento della funzione dei tecnici nell'ambito dell'amministrazione.

Sono favorevole all'emendamento 2. 44 del Governo tendente a sostituire la parola: « sviluppo » alle parole: « organizzazione e metodo ».

Parimenti favorevole all'emendamento 2. 16, tendente ad aggiungere la parola: « attuale » dopo la parola: « numero ».

Esprimo, invece, parere non favorevole per l'emendamento 2. 17, nonostante sia stato così abbondantemente illustrato, partendo, tuttavia, da un preconcetto. Ha detto il senatore Modica che è molto vaga l'espressione « strettamente indispensabile ». Se l'italiano ha un valore, dire « strettamente indispensabile » significa adoperare l'espressione più riduttiva possibile. Vogliamo dire « strettissimamente indispensabile »? Se si può dire, diciamolo pure! A me pare che dicendo « strettamente indispensabile » si restringe, secondo la lingua italiana, al massimo il criterio direttivo. E poichè il testo continua così: « ... contenuti nel numero strettamente indispensabile, sopprimendo... » mi pare che il concetto di non aumento sia evidente. L'emendamento 2. 45 del Governo lo ha chiarito ulteriormente stabilendo di sostituire « non superiore » con « inferiore ». Se vogliamo dettare norme funzionali non dobbiamo predisporre delle camicie di forza, che potrebbero, poi, rendere asfittici alcuni settori e pletorici altri.

Senza voler aggiungere, a questo punto, niente a ciò che ha detto il senatore Perna su una questione che dovremmo considerare largamente superata e scontata (ciò rientra nel concetto di ordine a cui prima mi riferivo: le Camere si sono pronunciate, il Senato ha dato il suo voto), devo dire però...

MODICA. Questa è la vostra speranza.

AGRIMI, *relatore*. È la speranza di lavorare in modo costruttivo senza ritornare continuamente su cose che abbiamo già deliberato e chiarito. ... Devo dire, ripeto, che nella legge sulla dirigenza venne stabilito il numero dei dirigenti, non in relazione alle persone ma agli uffici; è stato abbondantemente chiarito che il numero dei posti dirigenziali fu stabilito dopo un'attenta ricognizione delle esigenze, ministero per ministero. E lì fu detto esplicitamente...

PERNA. Il Senato ha detto il contrario.

AGRIMI, *relatore*. Il Senato ha detto il contrario su un altro concetto, come giustamente lei rileva, di carattere politico, non per il numero delle direzioni generali; ha espresso un giudizio di carattere politico sul quale non ritorno perchè ho sottolineato che è opportuno non ritornare su argomenti già discussi ed ormai conclusi.

PERNA. E allora modifichiamo il decreto.

AGRIMI, *relatore*. Fu detto esplicitamente — e concludo — nel decreto sulla dirigenza che il numero già ridotto, se ricordo bene, di circa 7.000 unità poteva considerarsi riducibile ulteriormente proprio in relazione al decentramento alle regioni di altri compiti; cosa che qui, appunto, stiamo facendo.

PERNA. Non può parlare di attenta ricognizione perchè il Senato ha detto il contrario.

AGRIMI, *relatore*. Non ha detto il contrario sulla ricognizione, lei lo sa bene, senatore Perna.

PERNA. Il relatore non può dire questo perchè è falsità.

AGRIMI, *relatore*. Non esageriamo.

PRESIDENTE. Senatore Perna, per la seduta di oggi pomeriggio ci procureremo questi documenti.

PERNA. Se il relatore è contrario all'emendamento lo dica. Ma non deve dire cose false. Ha diritto di essere contrario ma...

AGRIMI, *relatore*. Mi sono pronunciato rapidamente. Sul 2.17 ho espresso parere non favorevole.

All'emendamento 2.18 dirò di no rapidamente, perchè se illustro le ragioni del mio no si dirà che sto divagando; mi pare invece che sia stata abbastanza divagatoria l'illustrazione dell'emendamento stesso.

PERNA. Lei non ha capito niente. Ho domandato se volete modificare quel decreto o assumerlo come base di tutto. Questa è la questione: si può modificarlo o no?

AGRIMI, *relatore*. Certo che si può modificare.

PERNA. E allora modifichiamolo, perchè non potete tenere migliaia di persone...

AGRIMI, *relatore*. Non solo si può modificare ma in alcune norme, secondo il mio modesto avviso, si deve modificare; non è, però, la legge delega la sede per operare queste modifiche.

PERNA. Ma stabiliamo una formula e poi applichiamola senza violare la legge e senza rubare, perchè si sta rubando. Si tratta di peculato continuato, e desidero che rimanga a verbale!

PRESIDENTE. Senatore Perna, risulterà a verbale.

PERNA. Si tratta di peculato continuato!

PRESIDENTE. Senatore Perna, la prego di non proseguire. Onorevole relatore, la prego di continuare.

AGRIMI, *relatore*. Sono favorevole all'emendamento 2.45.

PERNA. Non c'è più sordo di chi vuol continuare a rubare. In che modo glieli date questi soldi? È un reato che commettete tutti i giorni.

GUI, *Ministro senza portafoglio*. C'è una norma che lo consente.

PERNA. È un reato, la legge lo proibisce! E poi parlano di spesa corrente eccessiva!

PRESIDENTE. Abbiamo capito, senatore Perna e ne abbiamo preso atto.

C E B R E L L I . Non è sufficiente respingere a parole.

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Ma c'è una legge che lo consente.

P E R N A . Mi si metta sotto inchiesta se ho detto delle cose scorrette: per me è un reato ministeriale.

P R E S I D E N T E . Senatore Perna, non mi sembra il caso che lei sia messo sotto inchiesta.

P E R N A . Chiedo l'inchiesta su quello che ho affermato. Delle due l'una: o il Ministro è reticente e non vuole esprimersi o io ho detto il falso. Comunque insisto perchè se la cosa passa sotto banco si intende che io sono un mentitore, altrimenti mi si smentisca con i fatti.

P R E S I D E N T E . Senatore Perna, approfondiremo la questione.

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Ho respinto il suo giudizio di ordine morale...

P E R N A . Penale, non morale!

G U I , *Ministro senza portafoglio*. ... perchè se c'è una norma che lo consente è legittimo: si potrà discutere la norma ma non dare un giudizio di questo genere.

M A F F I O L E T T I . Se è vero che è stato fatto un pagamento senza titolo, siccome non c'è la norma...

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Presenti un'interrogazione e le risponderanno. (*Commenti ironici dall'estrema sinistra*).

M A F F I O L E T T I . Abbiamo presentato un'interrogazione sulle promozioni illegittime dei ministeri e non c'è stato ancora risposto.

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Se c'è una norma, come c'è, il suo giudizio è ingiustificato.

D E L P A C E . Ce la chiarisca questa norma.

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Devo respingere questo giudizio perchè è senza fondamento.

P R E S I D E N T E . Onorevole Ministro, la Presidenza pensa che non siano questi la sede e il momento per una discussione del genere. Onorevole relatore, voglia proseguire.

A G R I M I , *relatore*. A proposito dello emendamento 2.11 del senatore Bacchi e di altri senatori mi rimetto al Governo. Forse la consistenza dei ruoli è un dato oggettivo più preciso dei profili di carriera. Seguono poi gli emendamenti 2.32 e 2.24, che è stato ritirato, del senatore Buccini e di altri senatori. Ora, coerentemente con quanto mi permettevo di sostenere qualche momento fa, e cioè che le materie e i punti di revisione della famosa legge n. 748 possono anche esserci — ed io ritengo che ci siano poichè sarebbe strano non ci fossero in una legge come quella sulla dirigenza che avrà tanti difetti ma che è certamente profondamente innovativa per la disciplina della funzione dirigenziale nell'ambito della pubblica amministrazione — ma non in questa sede, esprimo parere non favorevole poichè la disciplina del numero dei dirigenti generali, delle ragioni di sospensione, della messa a disposizione dei dirigenti generali, dell'assegnazione di incarichi speciali ai dirigenti generali è già contenuta nella legge n. 748. Può essere che quella disciplina sia insufficiente, che al decimo ivi previsto si debba sostituire una frazione diversa, che gli incarichi speciali vadano meglio disciplinati — ed è questo il mio parere, dato che oggi l'incarico speciale si confonde con la messa a disposizione che ha un vago sentore sanzionatorio a carico del dirigente generale — che tutta questa materia quindi debba essere rivista, ma non si può e non è opportuno rivederla in questa sede, proprio ad evitare confusioni che danno poi luogo agli incresciosi inconvenienti, quali quelli ai quali abbiamo assistito poco fa. Mi rimetto al parere del Go-

verno per quanto riguarda gli emendamenti 2. 19 e 2. 31.

Circa l'emendamento 2. 28, si tratta di una ripetizione; evidentemente il senatore Buccini la ritiene opportuna. Si ripete in pratica il capoverso del precedente numero. Possiamo essere d'accordo, poichè è chiaro che restano fermi i poteri del Governo.

L'emendamento 2. 29 è assorbito dal 2. 30 che posso accettare in via subordinata in quanto la legge-delega non implica un dovere immediato di provvedere, ma la facoltà di provvedere.

Sono favorevole all'emendamento 2. 37, col quale si propone di aggiungere un ulteriore criterio che assumerebbe il numero 12, salvo la formulazione definitiva.

L'emendamento 2. 27, del senatore Murrura, pone un importante problema di collegamento tra le funzioni dello Stato e quelle degli enti pubblici non territoriali. Anche su questo emendamento mi rimetto al parere del Governo.

Esprimo parere favorevole all'emendamento 2. 38 e parere contrario all'emendamento 2. 12 perchè l'auspicata riforma sulla contabilità generale dello Stato non esiste ancora e non possiamo quindi dare una delega con riferimento alla futura legge di riforma della contabilità generale dello Stato, altrimenti succede...

**B A C C H I .** Può essere stimolante.

**A G R I M I ,** relatore. Può, invece, capitare che sia paralizzante, come è successo per la riforma dei singoli procedimenti amministrativi. Avendo infatti, stabilito che i singoli procedimenti non si potevano riformare e snellire se non dopo l'approvazione della legge generale di riforma sull'azione amministrativa, poichè questa non è venuta, non si è fatto niente neppure per i singoli procedimenti amministrativi. Per questa ragione esprimo parere contrario all'emendamento Bacchi.

Il mio parere personale — e tengo a sottolinearlo perchè sono qui per concorrere a cercare una soluzione al problema — è che le questioni riguardanti il Ministero di grazia e giustizia non vengano trattate in modo

particolare per la stessa ragione che ho eposto a proposito degli altri ministeri. Mi pare che l'aver detto questo all'inizio debba eliminare ogni dubbio circa eventuali atteggiamenti particolari da parte mia in materia. È preferibile che la legge riguardi egualmente tutti i ministeri e fra questi, ovviamente, anche il Ministero di grazia e giustizia. Anch'esso deve essere riordinato. Ha, certo, caratteristiche particolari che saranno considerate nella sede opportuna, ma dare deleghe al Governo perchè stabilisca i confini tra le funzioni amministrative e il rispetto della funzione giurisdizionale, mi sembra eccessivo. Comunque, nell'attuale formulazione, il testo legislativo potrebbe andare, anche se ritengo preferibile che venga eliminato. Ulteriori chiarimenti, che, poi, potrebbero costituire ulteriori complicazioni, come quelli indicati dai senatori Buccini, Maffioletti e Arena, aggraverebbero, a mio avviso, il problema che potrebbe essere meglio risolto con un deciso tratto di penna, in modo da conservare integro il potere del Governo di riordinare anche il Ministero di grazia e giustizia nei limiti in cui sarà possibile farlo. Lo vedrà, ovviamente, anche la Commissione parlamentare consultiva quando il Governo avrà predisposto uno schema di ristrutturazione.

Il problema grosso, molto grosso, sollevato ed illustrato dal senatore Murrura, sulla opportunità che i magistrati debbano o possano assolvere a funzioni amministrative nell'ambito dello Stato, non si può risolvere così, *en passant*. Personalmente anch'io sono del parere che bisognerebbe porre un limite chiaro perchè il potere esecutivo e quello giurisdizionale sono due poteri distinti. Per arrivarci, però, non è sufficiente un emendamento in questa sede; ci si deve pensare meglio. Per gli emendamenti 2. 25 e 2. 26 esprimo quindi parere contrario e sottopongo al Governo l'opportunità di stralciare questo argomento dall'articolo 2. Esprimo per questa ragione parere contrario agli emendamenti 2. 20, 2. 40 ed anche al 2. 41 che è un'appendice degli altri due. Parere favorevole all'emendamento del Governo che aggiunge la considerazione dei Ministeri del bilancio e delle partecipazioni statali ai due ministeri

già nel testo di legge indicati; in ciò non v'è alcuna contraddizione con quanto dicevo prima. Si tratta, infatti, di considerare che per questi quattro ministeri si è recentemente provveduto ad un riordinamento e ad un decentramento. L'ulteriore compito, quindi, non è di rielaborazione dalle fondamenta ma semplicemente di adeguamento degli aspetti che vanno corretti, per un migliore inserimento nel quadro organico della generale riforma dei ministeri. Parere favorevole quindi al 2. 39 e all'emendamento del Governo per un riordinamento, con l'istituzione eventualmente anche di una terza sezione, del Consiglio superiore della pubblica amministrazione. Parere favorevole infine all'emendamento 2. 46 soppressivo del secondo e terzo periodo del terzo comma, poichè per l'ordinamento del Ministero della pubblica amministrazione c'è un disegno di legge apposito che pende innanzi all'altro ramo del Parlamento.

P E R N A. Domando di parlare per fatto personale.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

P E R N A. Signor Presidente, il relatore ha sostenuto che nel momento in cui fu esaminato qui in Senato il famoso decreto presidenziale 30 giugno 1972, n. 748, fu riconosciuto da tutti, o perlomeno dalla maggioranza, che le previsioni di posti destinabili ai dirigenti, da qualificare come tali in base alla nuova classificazione, corrispondevano ad un attento e perspicuo esame delle esigenze funzionali dell'amministrazione e che la questione insorta fra il Parlamento ed il Governo concerneva l'indirizzo politico e non le questioni di applicazione della legge.

Ora debbo ripetere che risulta *per tabulas* e poi per dichiarazione personale del Presidente del Senato del tempo, l'onorevole Fanfani, che presiedeva la seduta del 17 marzo dell'anno scorso, che respinta la risoluzione n. 1 della maggioranza si intesero come non più votabili, perchè in sostanza accolte, quelle delle opposizioni. In entrambe queste risoluzioni, sia in quella di parte socialista

che nella nostra, oltre a considerazioni di ordine politico e di indirizzo, si faceva espresso riferimento alle censure di legittimità formale espresse dalla Corte dei conti. La Corte dei conti, tra le altre cose, sul punto che il relatore ha ricordato aveva detto che il Governo non poteva procedere prima alla determinazione dei posti da assegnare alle persone e poi alla ristrutturazione degli uffici. Questo è stato il voto del Senato. Se poi questo fatto, in aggiunta alla contestazione, che mi è stata fatta sia pure garbatamente sia dal Ministro che dal relatore, secondo la quale non sarebbe vero quello che ho affermato (cioè che queste somme a titolo di straordinario forfettizzato che si danno al personale ministeriale dirigente presso i gabinetti dei ministri non hanno titolo in alcuna legge, sono in contrasto con le norme dell'articolo 20 del decreto presidenziale da me poco fa letto e quindi rappresentano somme non erogabili, che configurano anche ipotesi di reato) in quanto — a detta del Ministro — c'è una norma che consente di derogare, volesse significare un apprezzamento sulla mia onorabilità, signor Presidente, le chiedo di procedere ai sensi dell'articolo 88 del Regolamento.

P R E S I D E N T E. Senatore Perna, in verità la Presidenza non crede di ravvisare un'offesa alla sua onorabilità, tanto più che la Presidenza stessa si era fatta carico di dire all'Assemblea che avrebbe richiamato gli atti di cui si parlava. Mi pare perciò giusto esaminare tali documenti nel pomeriggio di oggi.

Comunque, senatore Perna, se lei insiste, la Presidenza non può che o pregarla di recedere o accettare la sua richiesta.

P E R N A. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

P E R N A. Signor Presidente, i documenti a cui lei si riferisce riguardano la prima parte della richiesta. La questione della onorabilità, dalla quale non recedo, con-

siste nel fatto che ritengo che il Governo non avesse alcun titolo, quindi alcun potere per disporre il pagamento a taluna parte del personale dirigente, per il quale c'è il divieto espresso e particolare di corrispondere sotto qualsiasi forma, dalla qualifica di dirigente generale in su, ogni forfettizzazione di straordinario. Se questo è avvenuto, come è avvenuto, dal momento che ne hanno parlato tutti i giornali senza che alcun ministro si querelasse, ciò costituisce a mio avviso reato di peculato. Chiedo pertanto la applicazione dell'articolo 88.

**P R E S I D E N T E .** Senatore Perna, la Presidenza si riserva di decidere sulla sua richiesta, di cui ha preso atto.

**G U I ,** *Ministro senza portafoglio.* Domando di parlare.

**P R E S I D E N T E .** Ne ha facoltà.

**G U I ,** *Ministro senza portafoglio.* Signor Presidente, mi pare che i termini della questione si spostino continuamente. Non interferisco sul punto delle dichiarazioni avvenute in Senato che non mi riguardano...

**D E L P A C E .** La riguardano invece!

**G U I ,** *Ministro senza portafoglio.* Mi riguardano indirettamente. E per quanto concerne la contestazione della veridicità io non c'entro affatto. Mi riguardano invece in quanto devo tener conto delle dichiarazioni del Senato. Per quanto dunque concerne il fatto della veridicità di quanto è stato detto, io non c'entro e non intendo interferire.

Mi pare di dover invece rispondere alla prima questione che ha posto il senatore Perna, ovvero se quanto io avevo detto attentasse alla sua onorabilità. Per la verità questo non mi è mai passato per la mente, neppure lontanamente! (*Commenti dall'estrema sinistra*).

Si può sbagliare e si possono dire cose inesatte come ha detto il senatore Perna senza calunniare. Io non avevo affatto quell'intenzione comunque. Caso mai era il Governo, senatore Perna, che poteva lamentare

che la sua onorabilità fosse stata in qualche modo offesa dalle sue dichiarazioni. E per questo ho respinto le sue dichiarazioni, qualora avessero avuto questo significato.

Se però la questione è una questione di fatto, cioè se si tratta di verificare come stanno le cose, credo si possa risolvere agevolmente riportando le norme di legge in discussione e valutandole, come avevo suggerito fin dall'inizio, senza complicare le cose, con riferimenti a valutazioni di persone, che sono del tutto estranee.

Respingo quindi le valutazioni offensive verso il Governo, se ci sono state. Non ho espresso alcuna valutazione che minimamente attentasse all'onorabilità del senatore Perna.

Credo che la questione possa essere ricondotta in termini di fatto, di constatazione di come stanno le cose, secondo la funzione propria delle Assemblee parlamentari.

**M A F F I O L E T T I .** Vogliamo sapere proprio come stanno le cose.

**P E R N A .** Domando di parlare.

**P R E S I D E N T E .** Ne ha facoltà.

**P E R N A .** Non mi ripeto per l'ennesima volta, perchè sarebbe di cattivo gusto. Sono convinto della verità di quello che ho affermato. Mi pare che se ne deduca un fatto semplicissimo. Se poi il Ministro chiede di vedere all'inizio della seduta i documenti possiamo farlo, tanto più che si tratta di provvedimenti che non si sono potuti vedere, malgrado l'espressa richiesta al Presidente del Consiglio fatta dal senatore Colajanni. Comunque io resto convinto. Il che vuol dire che se ho detto cosa falsa (e confermo le mie affermazioni), sono un caluniatore. In questa ipotesi chiedo che si faccia una inchiesta. Se poi l'argomentazione del Governo è una tesi interpretativa giuridica, allora diventa tutto opinabile, ma resta il fatto politico.

**P R E S I D E N T E .** Senatore Perna, per quanto riguarda la visione degli atti la

Presidenza aveva già stabilito in questo senso. Per la seconda parte la Presidenza torna a ripetere quello che era stato il suo avviso già espresso, cioè che in nessun modo era sembrato che la sua onorabilità fosse lesa. In ogni caso la Presidenza si riserva di decidere sulla sua richiesta.

Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

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

La seduta è tolta (*ore 13,25*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari