

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

320^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

LUNEDÌ 29 LUGLIO 1974

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

INDICE

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO

Presentazione di relazionePag. 15548

CONGEDI15547

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione15547

Deferimento a Commissione permanente
in sede deliberante di disegno di legge già
deferito alla stessa Commissione in sede
referente15547

Deferimento a Commissione permanente in
sede referente15547

Presentazione15548

Discussione:

« Conversione in legge del decreto-legge 8
luglio 1974, n. 261, recante modificazioni
alla legge 24 maggio 1970, n. 336, concer-
nente norme a favore dei dipendenti del-
lo Stato ed enti pubblici ex combattenti
ed assimilati » (1709):

BACCHI15553

GERMANO15563

MAROTTAPag. 15560

MARSELLI15574

PISTOLESE15565

TEDESCHI Franco15572

TREU15553, 15556

VALITUTTI15567

Discussione e approvazione:

« Conversione in legge, con modificazioni,
del decreto-legge 19 giugno 1974, n. 237,
concernente proroga delle disposizioni con-
tenute nel decreto-legge 18 dicembre 1972,
n. 788, convertito, con modificazioni, nel-
la legge 15 febbraio 1973, n. 9 » (1696-B)
(Approvato dal Senato e modificato dalla
Camera dei deputati) (Relazione orale):

AMADEI, *Sottosegretario di Stato per le
finanze*15551

GERMANO15552

PISTOLESE15548

SEGNANA, *relatore*15548

INTERROGAZIONI

Annunzio di risposte scritte ad interro-
gazioni15575

Presidenza del Vice Presidente SPATARO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale.

RICCI, *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 25 luglio.*

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

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

Congedi

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Martinelli per giorni 1 e Nenni per giorni 30.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

PRESIDENTE. Sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — PETRELLA, TERRACINI, PECCHIOLI, LUGNANO, TEDESCO TATÒ Giglia, BOLDRINI, SABADINI e PETRONE. — « Modifiche agli articoli 48, 56, 58 e 122 della Costituzione » (1737);

PETRELLA, TERRACINI, PECCHIOLI, LUGNANO, TEDESCO TATÒ Giglia, BOLDRINI, SABADINI e PETRONE. — « Attribuzione della maggiore età ai cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno e modificazione di altre norme sulla capacità di agire; revisione delle leggi elettorali con l'attribuzione del diritto di elettorato al compimento del diciottesimo anno » (1738);

DE MARZI, BARTOLOMEI, AZIMONTI, SCARDACCIONE, PICARDI, TREU, DELLA PORTA, MUR-

MURA, VERNASCHI, BURTULO, SANTALCO, BALDINI, MAZZOLI, MARTINELLI, TIBERI, DALVIT, TESAURO, FERRARI, MANENTE COMUNALE, SPATARO, PACINI, ALESSANDRINI, REBECCHINI, COSTA, CASSARINO, SICA, GAUDIO, SEGNANA, DEL NERO, TORELLI, PALA, ASSIRELLI, ROSA, DE VITO, DE GIUSEPPE, DERIU, BERLANDA e SAN TI. — « Riforma della legislazione cooperativa » (1739);

MINNOCCI e CORRETTO. — « Modifica alla legge 14 maggio 1965, n. 503, istitutiva dell'ora legale » (1740).

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

PRESIDENTE. Il seguente disegno di legge è stato deferito in sede referente:

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

FARABEGOLI ed altri. — « Norme in materia di rinnovo degli organi elettivi dell'artigianato » (1647), previo parere della 1ª Commissione.

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

PRESIDENTE. Su richiesta unanime dei componenti la 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: « Provvedimenti urgenti e di primo intervento per la progettazione ed esecuzione di opere nei porti » (1658), già assegnato a detta Commissione in sede referente.

Annuncio di presentazione di relazione su domanda di autorizzazione a procedere in giudizio

PRESIDENTE. A nome della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, il senatore Marotta ha presentato la relazione sulla domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Corrao (*Doc. IV, numero 118*).

Presentazione di disegno di legge

COPPO, Ministro della marina mercantile. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COPPO, Ministro della marina mercantile. A nome del Ministro degli affari esteri, ho l'onore di presentare al Senato il seguente disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione degli Accordi in materia di programmi spaziali internazionali, adottati a Neuilly-sur-Seine negli anni 1971-1973 » (1741).

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole Ministro della marina mercantile della presentazione del predetto disegno di legge.

Discussione e approvazione del disegno di legge:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 1974, n. 237, concernente proroga delle disposizioni contenute nel decreto-legge 18 dicembre 1972, n. 788, convertito, con modificazioni, nella legge 15 febbraio 1973, n. 9 » (1696-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 1974, n. 237, concernente proroga delle disposizioni contenute nel decreto-legge 18 dicembre 1972, numero 788, convertito, con modificazioni, nel-

la legge 15 febbraio 1973, n. 9 », già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati e per il quale il Senato ha autorizzato la relazione orale.

Pertanto ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

SEGNANA, relatore. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, il presente disegno di legge è stato approvato dal Senato nella seduta del 10 luglio scorso ed è stato modificato dalla Camera dei deputati nella seduta del 24 luglio. Le modifiche sono molto semplici e riguardano praticamente un miglioramento delle formule contenute nei due emendamenti che erano stati apportati in questa sede. All'articolo 1, dove era stato aggiunto un comma e si prevedeva che la proroga si intendesse riferita ai termini aventi scadenza dal 21 dicembre 1972, la Camera dei deputati ha ritenuto di aggiungere « al 31 dicembre 1975 ».

Inoltre, nel secondo comma, che era stato aggiunto, dopo le parole: « innanzi le Commissioni tributarie » la Camera ha ritenuto di dover precisare « già insediate ». Si tratta di due emendamenti che chiariscono meglio la portata del decreto-legge, quindi ritengo che meritino approvazione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

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

PISTOLESE. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli senatori, il disegno di legge n. 1696-B concernente la conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1974, n. 237, relativo alla proroga delle disposizioni contenute nel decreto-legge 18 dicembre 1972, ritorna all'esame del Senato in seguito ad alcune modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

Valgono qui tutte le critiche, i rilievi e le osservazioni fatti nella seduta del 10 luglio 1974 dai senatori Pazienza e Filetti del nostro Gruppo, critiche e rilievi che però sono resi oggi ancora più severi per le sempre più gravi dimostrazioni di inefficienza del-

l'apparato statale nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali.

È stato già detto — e lo confermiamo oggi con maggior vigore dopo la pioggia di decreti caduta sul Parlamento e sul popolo italiano in questi giorni, nel quadro dei nuovi prelievi fiscali — che il ricorso al decreto-legge nel caso della proroga di cui si discute era ed è tuttora incostituzionale per aperta, palese violazione dell'articolo 77 della nostra Costituzione.

Se n'è parlato lungamente, specie in questi giorni, ma è bene precisarne ancora una volta i termini. L'articolo 77 della Costituzione dice che « Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria ». Questo è il principio, ed aggiunge che quando in casi straordinari di necessità e di urgenza il Governo adotta provvedimenti provvisori con forza di legge deve sottoporli alle due Camere per la conversione.

Ora, onorevole Sottosegretario, la proroga diventa urgente e necessaria soltanto se non si è provveduto in tempo utile agli adempimenti dovuti. Se ammettessimo il principio che dopo una lunga inerzia in qualsiasi settore le proroghe diventano urgenti e necessarie negli ultimi giorni, ammetteremmo che il governo è abilitato « sempre » ad emanare le norme giuridiche con efficacia di legge. L'urgenza, cioè, non sarebbe un fatto obiettivo e necessario, ma un fatto determinato dalla volontà del governo. In altre parole un governo diligente e serio sarebbe sempre tenuto a rispettare le norme dell'articolo 77 e ad adottare la forma legislativa ordinaria; un governo invece poco diligente e poco attento ai problemi dello Stato, trovandosi sempre in condizioni di urgenza per propria colpa, potrebbe sempre far ricorso al decreto-legge.

Questo è l'assurdo di tale sistema adottato sempre dai governi che si sono succeduti e che ormai non hanno altra forma per legiferare che fare ricorso al decreto-legge. Sto facendo preparare delle statistiche di questi ultimi due anni per dare una prova documentale e precisa di quanto sopra, dopo di che avrò certamente un diritto: quello di dichiarare apertamente che il potere le-

gislativo è stato sottratto alla sua sede naturale, trasformando non più di fatto, ma in forma solenne ed ufficiale, uno Stato democratico in regime. Come ricordano i rappresentanti del Governo, la critica e la dimostrazione di un regime dal punto di vista giuridico-costituzionale è individuata nella facoltà del potere esecutivo di emanare indiscriminatamente norme giuridiche. È appena il caso di ricordare che la legge 26 aprile 1926, n. 100, fu ritenuta ufficialmente l'inizio di un cessato e non nominabile regime perchè si era delegato al Governo il potere di emanare norme giuridiche laddove in uno Stato democratico le norme giuridiche sono emanate solo dal Parlamento.

Poichè oggi, con il gruppo dei decreti sui prelievi fiscali, si continua in questo senso, la nostra critica si rinnova ed è più dura anche nei confronti dell'attuale decreto, al fine di indurre, ancora una volta, il Governo ad esaminare con maggiore attenzione e diligenza, per l'avvenire, il problema dei decreti-legge. A questo difetto formale del decreto altre critiche possono rinnovarsi, anche queste aggravate dall'evolversi della situazione e dal continuo peggioramento del sistema. Ancora una volta il Governo chiede di prorogare i termini entro i quali esso non è stato capace di far valere i diritti e le pretese dello Stato per assolvere ai propri compiti istituzionali; ma è forse questo un caso sporadico ed eccezionale? Può dirsi che ciò è stato reso necessario da eventi imponderabili ed imprevedibili, da cause di forza maggiore o da stato di necessità? Certamente no. È inutile dare la colpa alle leggi sullo sfollamento, dirigenza e combattenti, è inutile cercare scuse con se stessi: bisogna riconoscere apertamente ed onestamente che questo è un sistema che si segue da decenni.

Se vi è un'attività concreta dei vari governi che si sono succeduti, questa è consistita solo nell'attività di prorogare sempre e non affrontare mai i problemi. La proroga è un mezzo per rimandare, per rinviare, per non risolvere, per guadagnar tempo, per continuare e vivere di compromesso, per non scontentare nessuno, per non assumere responsabilità e per cercare di vivere alla

men peggio scaricando su altri tutto ciò che non si è stati in grado di fare da sè. Con una punta di malizia potremmo anche dire che questa è una involontaria fortuna per il popolo italiano perchè quelle poche volte che si è tentato di legiferare, tali leggi o sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale (abbiamo avuto decine di sentenze negli ultimi tempi) o si è dovuto ritornare in Parlamento per rifarle e modificarle (ne abbiamo una prova in quanto è avvenuto anche recentemente).

Ecco perchè anche il decreto in esame si inserisce in questo quadro generale di inefficienza dello Stato che non è in grado di attuare le leggi, di farle rispettare, di assolvere ai propri compiti nei modi e nei termini previsti dalla legge.

Abbiamo già detto che le disposizioni correttive ed integrative sulla disciplina della riforma tributaria potevano essere adottate ai sensi dell'articolo 17 con la procedura ivi prevista e cioè di concerto con i Ministri interessati, sentito il parere della Commissione dei trenta. Ma il Governo ha ritenuto di non adottare la forma del decreto delegato e ha preferito così compiere due violazioni: quella della Costituzione e quella della legge delega. È una realtà, onorevole Sottosegretario!

Altra critica che abbiamo già fatto e che qui confermiamo riguarda l'estensione della sospensione dei termini di prescrizione e di decadenza ad altre materie non previste in precedenza, ed in particolare all'imposta comunale sul valore aggiunto degli immobili e a tutte le altre entrate indicate nel secondo comma. Non possono essere invocate le giustificazioni che ho innanzi richiamato, nè quelle relative alla penuria di personale, anche per effetto dell'attuazione della riforma e della redistribuzione degli uffici. Questa non è una giustificazione, ma un atto di autoaccusa, perchè le riforme vanno preparate e fatte in modo che possano essere regolarmente attuate. Avevate fatto scivolare la riforma di un anno, avevate quindi tutto il tempo per predisporre gli strumenti necessari per la sua attuazione. La proroga dei termini era l'ultimo espediente cui dovevate ricorrere, per evitare di dimostrare la di-

sorganizzazione dei pubblici poteri e la mancanza di funzionalità degli organi dello Stato. Anche le espressioni usate nel testo originario e, peggio ancora, quelle adottate nel testo pervenuto dalla Camera dei deputati sono contrarie ad una esatta terminologia tecnico-giuridica e di logica legislativa: si parla indiscriminatamente di proroga là dove vi sono termini già scaduti e per i quali dovevasi parlare di riassunzione in termini...

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per le finanze*. A quel tempo il decreto non era ancora scaduto e pertanto, poichè riprendiamo il primo decreto, credo che bisogna usare quel termine.

P I S T O L E S E . Comunque l'espressione « proroga » non è mai esatta.

La modifica apportata poi dalla Camera, se mi consente, è veramente imprecisa e perciò occorrerebbe emendarla per una questione che non dico di tecnica legislativa ma proprio di lingua italiana. Mi spiego: si è voluto fissare il *dies a quo* ed anche il *dies ad quem*, il che era inutile; non so perchè il relatore alla Camera ha detto che era sostanziale l'inserimento del *dies ad quem*. Era certo più chiara l'espressione adottata dal Senato; viceversa l'inserimento della modifica fatta alla Camera e cioè che i termini che scadono dal 31 dicembre sono prorogati al 31 dicembre equivale a dire che i termini che scadono oggi sono prorogati ad oggi! Se un Parlamento non cura questa precisione linguistica oltre che tecnica credo che nessuno di noi faccia una buona figura.

Concludendo, pertanto, alle critiche già fatte in precedenza si aggiungono oggi maggiori e più severe osservazioni, perchè l'ineadeguatezza del personale dell'amministrazione finanziaria diventerà ancora maggiore per effetto delle nuove imposizioni fiscali disposte dai decreti-legge in corso di esame nei due rami del Parlamento e le immancabili rettifiche che già si stanno verificando aggraveranno ancora il carico di lavoro dell'amministrazione finanziaria per i rimborsi totali o parziali di versamenti fatti dal

contribuente in base ai decreti originari in gran parte corretti e modificati e determineranno numerose pratiche di rimborso o riliquidazione del carico fiscale.

Per tutte queste considerazioni e per l'aggravato sviluppo della situazione determinata dal nuovo pacchetto fiscale, confermiamo il nostro giudizio negativo e, anticipando la nostra dichiarazione di voto, annunziamo il nostro voto contrario sul disegno di conversione in legge del decreto n. 237 del 19 giugno 1974.

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Sottosegretario di Stato per le finanze.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Signor Presidente, onorevoli senatori, il provvedimento, come tutti sanno, anche gli oppositori, si è reso necessario per la comprovata impossibilità degli uffici del registro di poter svolgere tempestivamente gli accertamenti rimasti sospesi e provvedere alla notifica delle ingiunzioni per i crediti erariali certi, liquidi ed esigibili. L'impossibilità è causata dalla revisione delle circoscrizioni degli uffici stessi e dagli adempimenti connessi all'entrata in vigore delle nuove disposizioni sulla riforma tributaria.

Il senatore Pistolese ha voluto qui portare alcune critiche formali e altre che egli ha voluto chiamare sostanziali, confermando i rilievi già mossi a suo tempo, quando si è discusso in quest'Aula il decreto; e ha detto che solo un governo poco diligente e poco attento come l'attuale può ricorrere ancora a questi decreti. Ebbene, senatore Pistolese, che sia urgente e necessario tale decreto è comprovato anche dal fatto che nessun Gruppo alla Camera, così come voglio sperare qui al Senato, ha poi in definitiva votato contro; e, pertanto, un certo grado di necessità e urgenza credo sia stato riconosciuto da tutti.

Per quanto riguarda la seconda osservazione, quella addirittura che ha comporta-

to la presentazione di un emendamento per sopprimere, all'articolo 1, al secondo comma, le parole « al 31 dicembre 1975 », debbo precisare che la modifica proposta alla Camera è stata motivata dalla considerazione che le predette parole costituirebbero una inutile ripetizione del concetto già espresso, come ella ha detto. È da rilevare che detta modifica non solo svuoterebbe di contenuto l'emendamento, ma, conservando il primo termine del 21 dicembre 1972 ed eliminando il secondo, si rafforzerebbero i dubbi sopraindicati, consentendo l'interpretazione che siano prorogati al 31 dicembre 1975 — concetto espresso nella prima parte del comma — i soli termini contemplati dalla legge 15 febbraio 1973, n. 9, ossia, come confermerebbe la seconda parte del comma, i termini aventi scadenza dal 21 dicembre 1972. Nulla cioè si disporrebbe per i termini con scadenza dal 1° luglio 1974 al 31 dicembre 1975. (*Interruzione del senatore Pistolese*).

Il Senato, onorevoli senatori, aveva già approvato questo disegno di legge che viene oggi restituito dalla Camera dei deputati per talune modifiche di natura tecnica. Ringrazio il relatore per avere già spiegato quali sono stati i motivi che hanno reso necessarie queste modifiche. La prima di tali modifiche si rende necessaria al fine di evitare eventuali dubbi interpretativi in merito all'efficacia della proroga accordata agli uffici anche per i termini di scadenza e prescrizione successivi al 1° luglio 1974. La seconda modifica concerne un chiarimento di indubbia utilità circa la decorrenza del termine di sei mesi, già previsto dall'articolo 44, primo comma, del decreto presidenziale 26 ottobre 1972, n. 636, per la riassunzione dinanzi alle Commissioni non ancora costituite dei ricorsi già pendenti al 1° gennaio 1973.

La circostanza che vi siano ancora, a 18 mesi di distanza, Commissioni da costituire potrebbe far insorgere qualche interrogativo e qualche critica all'amministrazione finanziaria. È pertanto doveroso che il Governo fornisca a questo riguardo qualche opportuno chiarimento. La procedura prevista dal citato decreto n. 636 per la costi-

tuzione degli accennati organi giudicanti si è dimostrata in pratica alquanto difficile e molto complessa. Ciò, del resto, trova giustificazione nelle garanzie che il legislatore delegato ha inteso introdurre nella materia, dopo le ben note polemiche giurisprudenziali in ordine alla natura giuridica dei preesistenti organi giudicanti del contenzioso tributario.

Ora, resta da costituire un numero assai limitato di commissioni, per le quali il Ministero delle finanze deve provvedere, dopo le designazioni di competenza della magistratura ordinaria (questa è stata, a tale scopo, più di una volta sollecitata) alla nomina ed alla sostituzione di alcuni componenti. In qualche caso, inoltre, sono tuttora da costituire gli uffici di segreteria dei citati consessi. Per tale adempimento vengono riscontrate notevoli difficoltà obiettive nelle ben note carenze quantitative del personale da cui sono afflitti gli uffici finanziari. Ciò indurrebbe ad anticipare diverse considerazioni che, invece, il Governo si riserva di svolgere in occasione del dibattito in corso dinanzi al Parlamento per la conversione in legge del recente decreto-legge n. 260, con il quale è stato disposto appunto il potenziamento dei servizi dell'amministrazione finanziaria.

Debbo, tuttavia, fornire l'assicurazione che anche quelle poche commissioni non ancora funzionanti saranno insediate entro brevissimo termine. Da quella data decorreranno, ove il Senato approvi le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, i sei mesi per la riassunzione dei ricorsi già pendenti al 1° gennaio 1973. Ritengo comunque superfluo raccomandare al Senato la definitiva approvazione del presente provvedimento inteso ad evitare l'insorgere di gravi conseguenze negative per il corretto funzionamento degli uffici finanziari e per la giusta applicazione dei tributi indiretti.

PRESIDENTE. Passiamo ora all'esame dell'articolo unico nel testo modificato dalla Camera dei deputati. Se ne dia lettura.

R I C C I , Segretario:

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto-legge 19 giugno 1974, n. 237, concernente proroga delle disposizioni contenute nel decreto-legge 18 dicembre 1972, n. 788, convertito, con modificazioni, nella legge 15 febbraio 1973, n. 9, con le seguenti modificazioni:

all'articolo 1

al primo comma, dopo le parole: « 31 dicembre 1975 », è aggiunto il seguente periodo: « La proroga si intende riferita ai termini aventi scadenza dal 21 dicembre 1972 al 31 dicembre 1975 »;

dopo il secondo comma, è aggiunto il seguente:

« Il termine per la presentazione dell'istanza di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, è fissato, per tutti i procedimenti pendenti innanzi le Commissioni tributarie già insediate, al 31 dicembre 1974 ».

PRESIDENTE. Non essendo stati presentati emendamenti, passiamo alla votazione del disegno di legge nel suo articolo unico, nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

G E R M A N O . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

G E R M A N O . Signor Presidente, in occasione della prima lettura abbiamo ampiamente motivato il nostro voto favorevole e quindi ribadiamo il nostro voto favorevole a questo provvedimento sulla base di quelle motivazioni, anche perchè riteniamo che sia un provvedimento giusto.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti il disegno di legge nel suo articolo unico, nel testo modificato dal-

la Camera dei deputati. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Discussione del disegno di legge:

« Conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, recante modificazioni alla legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente norme a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati » (1709)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, recante modificazioni alla legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente norme a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati ».

T R E U . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

T R E U . Signor Presidente, il relatore, senatore Murmura, non può essere presente in questa seduta e chiedo quindi di farne le veci fin quando non arriverà.

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

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

B A C C H I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, penso di non esagerare se considero la presente vicenda legislativa come un esempio da manuale, nel senso che essa rappresenta tutto ciò che non si deve fare. Infatti, dopo anni di discussioni e sotto l'egida di più di una legislatura, vide la luce la legge a favore dei combattenti che ora ci accingiamo ad emendare dopo quattro anni dalla sua applicazione. Perché questo? I fatti sono noti, ma è opportuno ricordarli perchè ne rimanga traccia nei nostri atti.

È difficile credere che le incaute — così sono definite in modo eufemistico nella relazione — dichiarazioni di un noto sindacalista siano scappate di bocca anche perchè il medesimo sindacalista, pochi giorni fa, dichiarava in un diffuso rotocalco, ben visto da certa borghesia, testualmente: « La 336 è una questione che preoccupa il movimento sindacale e noi abbiamo avuto il coraggio di entrare nel merito del problema ». Soggiunge il noto sindacalista, sempre testualmente: « L'applicazione di questa legge fermerebbe il 30 per cento dei treni ». E tutto questo nello spirito di una domanda, tra le altre, che è tutto un programma: cosa è disposto a fare il sindacato per combattere i privilegi dei pubblici dipendenti? Questa è la domanda. Ebbene si sa che in questi casi le domande vengono concordate o comunque modificate se non gradite. Se poi si va avanti nella lettura del succitato articolo si trovano le seguenti parole: « Non si capisce in base a quale criterio di equità i dipendenti pubblici ex combattenti debbano avere un trattamento particolare rispetto ai lavoratori privati ». E conclude il bravo e noto sindacalista affermando: « Dovremo vedere che cosa si potrà fare in questo campo », cioè in quello della pubblica amministrazione e nella questione della 336.

La voce del padrone si è espressa ed ecco subito il Governo, del quale bastava una tempestiva e decisa smentita di ogni modificazione, accompagnata da una opportuna opera di convinzione, pronto ad emanare un decreto violatore di ogni principio fondamentale di qualunque ordinamento giuridico.

Ora i combattenti sanno chi debbono ringraziare, ed i pubblici dipendenti possono ben capire quali sono i convincimenti su di loro di bene identificate forze politiche e sindacali. O dobbiamo presumere che si tratti di una articolata manovra fra Governo e sindacati per giungere all'odierna situazione? Cioè è il Governo che ha desiderato l'allarme e le conseguenze dell'allarme per creare una specie di stato di necessità? La risposta è data dai fatti, dalle connessioni tra essi e dalla normale capacità di interpretazione degli avvenimenti. Se questo non

fosse, dovremmo concludere che in Italia si sono avvicendati dal 1970 in poi governi di irresponsabili i quali tanto poco si sono preoccupati del problema che non si sono neppure curati in quattro anni di rilevare il numero dei combattenti e degli aventi diritto appartenenti ad altre categorie in modo da poter adeguatamente valutare le conseguenze di una legge.

Si può rispondere che agli effetti della 336 si sono aggiunti quelli determinati dalla 748. Se così è, si dovrebbe rilevare che sempre di irresponsabili si tratta dal momento che non si è saputo prevedere le conseguenze di una particolare normativa. La verità va detta a chiare note: tutto questo è frutto di aprioristiche valutazioni, di considerazioni errate che abbiamo sentito ripetere in questi giorni in occasione del dibattito sulla delega al Governo per il completamento della riforma della pubblica amministrazione. Se ne è fatto eco nella sua relazione il senatore Murmura (oggi assente e me ne dispiace) sempre così acuto ed intelligente, il quale in questa occasione (cioè nella relazione che abbiamo sotto gli occhi) con accenti cauti, e forse volutamente contraddittori, ci dice, quasi a giustificarla con pudicizia, che la 336 aveva sì come fine dichiarato il riconoscimento delle benemerienze combattentistiche, ma con essa in realtà si volevano sopprimere le « aree di parcheggio » e realizzare la riduzione delle « dotazioni organiche » (queste sono le parole usate); il tutto, si capisce, per rendere più funzionale l'intero apparato della pubblica amministrazione. Per rilevare poi — ed ecco la contraddizione — che si è determinato un « affrettato depauperamento di valide energie della pubblica amministrazione » aggiungendo osservazioni e valutazioni che, per la stima che ho per il senatore Murmura, ritengo frutto di una frettolosa e poco meditata stesura.

La realtà è che la pubblica amministrazione è affetta da tanti mali conseguenti ad una scarsa consapevolezza del potere il quale in tanti anni non si è mai curato di far conoscere, ad esempio, alla pubblica opinione che, prima dei vari esodi, l'amministrazione attiva era costituita da circa 200.000 unità, di cui solo 30.000 appartenenti alle categorie

direttive, escluso il personale delle aziende autonome. Non si è mai curato di illuminare la pubblica opinione sulla effettiva consistenza del personale pubblico in Italia, nel tentativo di evitare il discredito della pubblica amministrazione nei riguardi della pubblica opinione, tanto da rendere quasi naturale che il nostro stesso relatore affermi che « in molti sia maturato il convincimento che il dovere di operare nella pubblica amministrazione sia limitato alla occupazione, spesso molto eufemistica ed umoristica, di una sedia, o meglio, di una poltrona ». Queste sono le parole del senatore Murmura, le parole di presentazione dell'attuale disegno di legge! Se un'opera doverosa d'informazione si fosse compiuta la gente, e quindi anche i parlamentari, saprebbe che considerando come pubblica amministrazione tutti gli uffici pubblici — e cioè il personale degli uffici dello Stato periferici e centrali, delle aziende autonome, delle regioni, degli enti locali, delle Camere di commercio, delle miriadi di enti pubblici, scuole, eccetera (complessivamente in Italia 2 milioni 300.000 dipendenti) — su 1.000 abitanti si avrebbero nella Germania occidentale 51 dipendenti pubblici, 49 in Francia, 44 in Olanda, 53 nel Belgio e 43 in Italia e che rispetto alle persone occupate, sempre su ogni 1.000, se ne avrebbero 114 nella Germania occidentale, 120 in Francia, 123 in Olanda, 134 nel Belgio, 119 in Italia. Questi sono i dati che risultano dalle statistiche dell'Istituto centrale di statistica e dalle risultanze degli studiosi che si sono attardati sulla materia.

V A L I T U T T I . Ma qual è la pubblicazione ufficiale?

B A C C H I . Il Tagliacarne, ad esempio, che è uno studioso serio, ne ha fatto ampi stralci, lavorando sulle statistiche della CEE e dell'Istituto centrale di statistica.

Ma come possiamo pretendere che il Governo si preoccupi di ciò quando nel presentare alla conversione in legge un decreto che è un condensato di anomalie non è in grado di dirci, o per lo meno non ci ha detto quanti siano coloro che negli anni scorsi si sono avvalsi della legge n. 336, dividendoli per

categorie, al fine di valutare l'effettiva entità del fenomeno, e per gruppi di distanza dall'età pensionabile; e quanti siano in effetti coloro che si sono affrettati a chiedere l'anticipato pensionamento a seguito dell'allarme che, per quanto detto sopra, non è incauto ma voluto? E a valutazione finale del grado di responsabilità della classe dirigente che ci governa ci si può ben domandare: erano e sono molti i dipendenti dello Stato? E allora perchè ci si dice ora che intere branche della pubblica amministrazione sono in crisi a seguito dei vari esodi? E se molti non erano e non sono perchè tanta insistenza nella riduzione delle dotazioni organiche?

La realtà è che i dipendenti dello Stato (parlo dell'amministrazione attiva) non sono molti ma sono stati, specie nel passato recente, male assunti e male utilizzati: ma le male assunzioni e la cattiva utilizzazione non dipendono dalla pubblica amministrazione, bensì dalla volontà politica che governa. E non è uno scaricabarile! Premesse queste considerazioni non può sfuggire ad alcuno che nonostante le notevoli trasformazioni apportate al decreto originario — e qui debbo dare atto al Ministro della riforma della buona volontà dimostrata — non vi è dubbio che anche il decreto così come si presenta non può andare esente da gravi critiche circa la sua aderenza al fondamentale principio dettato dalla Costituzione che stabilisce la parità di trattamento.

Direi che portare argomenti a sussidio di tali evidenti constatazioni sarebbe recare offesa alla dignità dell'Aula. Ma come! Si emana una legge che determina una concessione di benefici a favore di una determinata categoria di cittadini, la si applica per quattro anni, ogni interessato fa i propri calcoli ed i propri programmi e poi, con un semplice tratto di penna, si modifica il tutto nel nome di un preteso interesse pubblico, i cui connotati sono ben difficili da ravvisarsi, data l'assenza totale di dati di valutazione seri e non approssimativi. Ma soprattutto si colpisce, con la normativa all'esame, il principio fondamentale di ogni vivere civile, la certezza del diritto. Come si può pensare che i cittadini possano aver fiducia e credere

nel proprio governo di fronte ad atti del genere? E che dire della retroattività con cui si annullano gli effetti di domande poste in essere nel pieno vigore di una regolare normativa?

Io sono convinto che chi aveva interesse effettivo ad andarsene molto tempo prima del raggiungimento dei limiti di età l'abbia fatto e che pertanto la legge avesse ormai assunto ritmo fisiologico: ognuno attendeva il termine ritenuto opportuno. Ma si è voluto creare l'allarme e si è avuta quella che il relatore chiama la « valanga ». Noi non riusciamo a sapere però l'entità della valanga; il dato più impressionante è quello relativo ai ferrovieri (6.000, 8.000, 10.000, non si sa). Questo fa dire al sindacalista citato che con il 3 per cento, il 5 per cento, o il 6 per cento in meno di ferrovieri il 30 per cento dei treni finirebbe per fermarsi. Io ritengo che prorogando i termini e dando la possibilità di revocare le domande non vi sarebbe bisogno di norme così gravemente lesive dei fondamentali principi del nostro ordinamento giuridico. Ecco perchè noi riproponiamo come emendamento il testo del disegno n. 1509 presentato il 7 febbraio 1974 dal senatore Filetti, e qui non posso esimermi dal dolermi che tale disegno non sia stato abbinato a quello in esame. Ma volendo anche, in via subordinata, entrare nella logica del disegno di legge così come viene ora proposto alla nostra attenzione mi sembrerebbe conveniente renderlo il meno possibile stridente con i principi fondamentali troppe volte dianzi indicati, renderlo il meno indigesto possibile a coloro che certamente questo disegno di legge danneggia, con ciò cercando di attenuare l'impressione che ognuno di noi ha riportato e cioè che la legge possa essere strumento di arbitrio.

Perchè non considerare la possibilità di indicare l'anno di preferenza per il collocamento a riposo, la possibilità di revocare la domanda, la possibilità di un termine il più vasto possibile — sarebbe poi questione di pochi casi — per chi non sia ancora in possesso del titolo di combattente o di titoli equipollenti? Perchè non riconsiderare, con maggiore ponderazione e aderenza alla realtà, l'opportunità di non ricorrere a una sostanziale retroattività, concedendo il be-

neficio nelle condizioni di legge e secondo la data di presentazione delle domande?

Irrigidirsi, negando la validità dei suindicati suggerimenti, sarebbe una inutile e inspiegabile ostinazione che si risolverebbe in un ben triste titolo di demerito senza nessun beneficio per l'interesse generale.

La mia parte politica è aperta al confronto e alla discussione su tali temi e si augura che, nell'interesse di una benemerita categoria, prevalga la ragionevolezza e il buon senso. Sono convinto che con ciò gli stessi dipendenti pubblici potrebbero considerare il decreto, pur sempre ingiusto, con minore acrimonia e maggiore serenità. (*Applausi dalla estrema-destra*).

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

T R E U . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, di cui si propone la conversione, riguarda modificazioni alla legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente « norme a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti e assimilati ». Ne ho ripetuto il titolo per una serie di precisazioni che mi permetterò di fare.

Prima di esaminare le modificazioni ed esprimere un giudizio sui principali elementi di tale provvedimento, non appare superfluo ricordare che le norme o i benefici, come più correntemente ma non correttamente sono stati definiti i provvedimenti — e dico questo perchè non si tratta di benefici, ma di riparazioni a danni che i fatti bellici hanno prodotto a questa categoria — traggono origine da varie proposte avanzate da tutte le parti politiche fin dalla quarta legislatura. Il primo tempo del lungo *iter* si è concluso appunto con la legge n. 336 del maggio 1970. È appena il caso di ricordare che il secondo tempo ha portato alla legge n. 824 del 9 ottobre 1971 che recava « norme di attuazione, modificazione e integrazione alle precedenti disposizioni ». Il terzo tempo, con il provvedimento di cui oggi ci occupiamo, riguarda, a mio parere, non più sostanziali modificazioni della struttura legislativa preesistente, ma una serie di nor-

me di attuazione, gruppo limitato, potremmo dire, di elementi programmatori intesi a rendere ordinata, a concludere una operazione avviata da tempo e che stava per provocare non lievi difficoltà di vario ordine e non tutte prevedibili alla partenza.

Il provvedimento in esame non intende — sia ben chiaro — togliere titoli e diritti ai beneficiari delle citate leggi, ma vuole regolarne l'applicazione salvaguardando nello stesso tempo le necessità funzionali ovvie e doverose dell'amministrazione dello Stato, degli enti locali e delle aziende cui faranno carico le conseguenze dell'esodo dal servizio dei dipendenti; quindi contemperamento di esigenze funzionali ed economiche — sottolineo il termine « economiche » — con il mantenimento e la salvaguardia dei diritti degli aventi titolo.

È appena il caso di ricordare come giudizi e valutazioni di vario genere si siano indirizzati su queste leggi nn. 336 e 824, definite da alcuni organi di stampa e da persone di qualificata posizione politica e sindacale come « inique o dissennate » per gli aspetti economici di vantaggio per alcune categorie soltanto di ex combattenti ed assimilati. Soprattutto si è scritto e si è detto che esse operano un'ingiusta discriminazione tra gli ex combattenti e mutilati ed assimilati dipendenti da enti pubblici ed i lavoratori dipendenti da aziende private o i lavoratori autonomi. Nessuno di noi — credo — non può non riconoscere la delicatezza e la pesantezza di questo secondo giudizio sulla differente posizione degli ex combattenti o degli assimilati che si sono trovati nelle medesime condizioni di sacrificio e di disagio e che oggi non possono godere di un uguale riconoscimento.

D'altra parte nessuno di noi dimentica che questo grosso problema, quello cioè della estensione dei benefici combattentistici, chiamiamoli così, ai dipendenti di tutte le aziende, qualunque esse siano, è stato ed è oggetto di numerose proposte avanzate da varie parti politiche e che alla Camera dei deputati nei mesi scorsi, prima del periodo burrascoso dell'inverno-primavera, per tali proposte è stato creato un apposito comitato di coordinamento, avente per oggetto la defini-

zione degli elementi conoscitivi onde affrontare ponderatamente il problema.

Questo delicato aspetto che tocca ciascuno di noi per la differente posizione che si crea nei confronti degli ex combattenti non rientra però, almeno oggi, negli oggetti della nostra discussione: oggi dobbiamo considerare la validità e l'opportunità del provvedimento all'esame, provvedimento che riteniamo urgente per disciplinare un'operazione che va interessando una massa di dipendenti calcolata in alcune centinaia di migliaia di unità. Se la legge nel suo percorso conclusivo naturale, quello attualmente in vigore, previsto per il 25 giugno 1975, operasse di colpo sull'accennato numero di dipendenti dello Stato e degli enti locali, degli ospedali, delle aziende autonome, complessivamente indicati in un numero abbastanza sicuro di oltre 320.000 unità (il dato ci è stato fornito dall'onorevole Ministro in Commissione), se essa cioè operasse immediatamente su un numero così imponente di dipendenti pubblici ed avesse applicazione finale nel giro di questi mesi, l'onere, di cui agli articoli 3 e 4 della legge n. 336 — che considera non solo l'aumento di anzianità convenzionale di 7 o di 10 anni per i mutilati, agli effetti pensionistici ma anche l'aggiunta di un'aliquota notevole del premio per il trattamento di fine servizio o, come si dice, indennità di buona uscita — considerando sia pure approssimato il suddetto numero notevole di dipendenti che verrebbero posti a riposo a carico dello Stato e delle amministrazioni dello Stato, degli enti locali e delle aziende autonome, senza fare grossi sbagli (ricordo che ho insegnato per lunghi anni matematica attuariale) l'onere sarebbe di 7.000-9.000 miliardi da esborsare in un brevissimo periodo.

Ora non è possibile sfuggire ad un simile serio interrogativo, non ci si può non domandare, come ha fatto il collega Bacchi, e come io ho già accennato: non si doveva accorgere il Governo di ciò già alcuni anni fa, quando fu varata la legge n. 336? Non ci si è chiesti allora come avrebbe inciso la legge n. 336 anche per gli aspetti economici? E avendolo dovuto già tardivamente riscontrare nella legge n. 748 a proposito dell'esodo

dei dirigenti come elemento di disagio e avendolo ancora percepito, sia pure in margine alla conclusione della durata della legge, come mai non ha predisposto un idoneo provvedimento legislativo? A nostro parere, tutto ciò — tenuto conto dei tempi e degli eventi maturati dal 1973 al 1974 — avvalorava ancor di più la necessità e la giustezza del provvedimento presentato quale decreto-legge. In 1ª Commissione affari costituzionali si è avanzata l'ipotesi di una eccezione di incostituzionalità su tale tipo di atto e cioè di decreto-legge. Noi riteniamo che il decreto sia giustificato dalla necessità di prevedere e di provvedere, almeno nello scorcio dei 10-11 mesi rimasti, sulla base del numero presunto e dell'onere conseguente, alla programmazione temporale e allo scaglionamento degli esodi con una minore incidenza economica annuale entro un onere di per sé rilevante.

La disposizione contenuta nella legge 336 che la 824 non modifica che parzialmente perchè aggiunge solo alcuni settori della pubblica amministrazione che erano stati omessi, come i dipendenti delle forze armate, resta il presupposto dell'attuale decreto. E tocchiamo un altro elemento. L'ultimo comma dell'articolo 3 della 336 prevede « che i posti lasciati liberi dal personale collocato a riposo in applicazione del presente articolo, esclusi quelli lasciati liberi dal personale direttivo e docente della scuola di ogni ordine e grado... sono portati in diminuzione nella qualifica iniziale del rispettivo ruolo di appartenenza ». L'articolo 4 ripete lo stesso principio per le aziende. Da questi commi fondamentali che affermavano le ragioni di una globale riduzione di organici pubblici è facile prevedere cosa avverrebbe nelle amministrazioni dello Stato e degli enti locali qualora simili precetti avessero immediata attuazione al momento dell'esodo accumulato del personale: una casuale e informe soppressione di posti « nella qualifica iniziale del ruolo di appartenenza ».

Alcune amministrazioni e alcuni enti pubblici hanno utilizzato nel passato la riduzione graduale e temporale del personale e si sono adeguate; ma se ciò avvenisse in periodi brevissimi e cioè entro settimane pri-

ma del giugno del 1975, quante amministrazioni, allontanandosi il personale dipendente, non potendo non solo sostituirlo ma addirittura dovendo cancellare dagli organici questi posti, si troverebbero in grado di funzionare sufficientemente? Da qui la necessità di programmare gli esodi nel tempo perchè avvengano nelle condizioni meno precarie al fine di ridurre le anomalie funzionali negli organismi amministrativi e di alleggerire il carico globale accumulato, conseguenza dell'esodo.

È noto inoltre come molto prima del 30 giugno di quest'anno alcune indiscrezioni e notizie erano venute diffondendosi con toni allarmistici sul destino della legge; parecchi amici e conoscenti ex combattenti e mutilati ci chiedevano se fosse vero che la legge sarebbe stata, di lì a poco, abrogata, o quanto meno che sarebbero stati ristretti i termini di essa. In un convegno sindacale era stato annunciato che modifiche sostanziali e radicali sarebbero avvenute per il su citato provvedimento. Di qui un senso di allarme, di preoccupazione si era venuto diffondendo negli ultimissimi giorni di giugno e nei primi del mese di luglio fino all'uscita del decreto che reca la data dell'8 luglio. La nostra Commissione si è trovata perciò a dover chiedersi come valutare le numerose domande, cosa pensare della incidenza occasionale, forse e certamente non giustificata se non dall'affanno e dall'ansia. Molti dipendenti, in altre parole, avrebbero presentato la loro domanda entro il dicembre 1974 o il gennaio dell'anno venturo o entro il giugno 1975, senonchè, affannati da questo timore, si sono precipitati a presentare la richiesta a creare quella che il relatore ha chiamato la valanga delle domande di esodo prima del 1° luglio 1974. Che cosa si è potuto fare, cosa possiamo oggi fare per correggere simile incidente? Il decreto prevede che gli aventi titolo (320.000, 350.000 o quelli che saranno) ripetano la domanda, se già l'hanno presentata in determinate condizioni, o la presentano per la prima volta entro 30 giorni dalla data di decorrenza del decreto. La nostra Commissione ha ritenuto di allungare il termine utile per presentare le suddette domande, portandolo a 60 giorni dalla data di con-

versione della legge. In questo periodo, a nostro parere, qualsiasi ministero, ente locale o amministrazione avrà modo di raccoglierte e censirle, calcolando perciò esattamente quanti sono ancora gli aspiranti all'esodo agevolato che intendono usufruire dei benefici della 336. Coi dati così accertati si opererà lo scaglionamento che il decreto-legge prevedeva in 5 anni per scaglioni annuali del 20 per cento e che noi abbiamo proposto avvenga in 10 scaglioni semestrali a decorrere dal 1° luglio 1975. Sottolineiamo come la data di operatività delle domande all'esodo per scaglioni sia stata portata al 1° luglio 1975 anzichè al 1° luglio 1976, accogliendo così legittime e giustificate richieste delle categorie interessate.

Quindi, a nostro parere, la prima operazione utile risulta proprio questo censimento globale delle domande che saranno presentate entro i citati termini. Ci saranno complicazioni, fatti personali, fatti singoli su cui le amministrazioni dovranno giudicare. Un caso di specifico notevole interesse anche giuridico riguarda gli aventi titolo che presentarono la domanda dal 1° al 7 luglio, entro cioè quella settimana cosiddetta di retrodatazione che il decreto-legge prevede con l'articolo 7. Datando la decorrenza giuridica del provvedimento dal 1° luglio, questi si sono naturalmente trovati in condizioni diverse rispetto a quelli che, non avendo ancora fatto la domanda o avendola fatta in tempi precedenti, potevano obiettivamente non ritenersi vincolati da un provvedimento. Ed è quello che discuteremo nell'articolo 5 o nei relativi emendamenti.

Timori esagerati, affanno, insufficienza di informazioni, calcoli sbagliati, forzature di situazione: ecco le ragioni che giustificano una attenta, meditata valutazione del provvedimento che mi pare esatto chiamare non di modifica sostanziale alle leggi esistenti, ma di disciplina funzionale onde consentire all'esodo del personale dipendente gradualità nel tempo e distribuzione più ponderata degli oneri diretti o indiretti delle amministrazioni.

Resta il problema della copertura dei posti che vengono a rendersi liberi nelle amministrazioni e che, come accennavo, le dispo-

sizioni attualmente in vigore (primo comma dell'articolo 3 e articolo 4 della legge) prevedono con conseguenti riduzioni di organico. Se una delle ragioni della legge 336 era quella di rendere giustizia e riconoscere i titoli di merito alle categorie combattentistiche ed assimilate, c'era anche quella ripetutamente affermata a giustificazione di alleggerire, rinnovare, sfoltire, rendere meno densi certi organismi amministrativi e certa burocrazia dello Stato e degli enti pubblici. Ma, come si è verificato nell'attuazione delle norme relative alla legge 748 nel periodo successivo al 30 giugno 1972 con l'esodo della dirigenza (ad esempio nel Ministero delle finanze) non è possibile far scomparire dai quadri organici un certo numero di posti senza prevederne le conseguenze, anche se è vero (e tutto lo riscontriamo) che alcune amministrazioni sono in super abbondanza di personale e di organici, a differenza di altre con personale ed organici insufficienti. Di qui le modifiche e gli adattamenti relativi al personale elaborati. In questa stessa Aula, fino a giovedì scorso, abbiamo discusso della legge 114 e del riordino della pubblica amministrazione; in uno degli articoli si parla proprio di riutilizzo e redistribuzione del personale nell'ambito delle singole amministrazioni nonché di modifiche delle categorie nelle amministrazioni per riequilibrare e razionalizzare gli eccessi della burocrazia, resa tale da varie e complicate ragioni relative a tempi lunghi e qualche volta a mancanza di programmazione nelle operazioni.

Questi meccanismi di riequilibrio sono previsti quindi nella legge 114 e possono, anzi debbono, operare sulle conseguenze organiche della 336. Per esempio nell'articolo 3 si fa riferimento al Ministero del turismo includendolo fra quelli che non avrebbero dovuto registrare riduzioni di posti di organico. Evidentemente, dopo l'istituzione delle regioni, riduzioni nei ruoli del Ministero del turismo possono essere apportate, dislocando alcuni dipendenti di questo Ministero in altri uffici dove si rendono necessari. Ma questa operazione come altre simili suppone tempi non di una settimana o di pochi mesi. E se l'attuazione dei provvedimenti relativi al riordino della pubblica ammini-

strazione richiederà tre anni, circa quanti sono i tempi della 114, mentre proseguirà l'esodo, sia pure graduale, dei dipendenti, cosa succederà intanto in numerosi uffici pubblici?

Il Ministro ha citato il caso del Ministero di grazia e giustizia che si è trovato — credo che sia noto a tanti colleghi — di fronte ad una insufficienza di personale e, non avendo la possibilità di utilizzare altri strumenti, in occasione della approvazione della legge sulle controversie di lavoro, nella normativa della legge ha trovato modo di inserire un provvedimento di variazione dei ruoli organici dei cancellieri e di altro personale delle magistrature periferiche.

Altrettanto potrebbe accadere con leggi ordinarie di modifica degli organici per singoli ministeri se l'applicazione della 114, come si prevede, richiederà circa tre anni. Ma anche questa legittima formalmente perfetta procedura prevede certi tempi tecnici.

Tutto ciò, ripeto, porta come conseguenza che, sia pure nella graduale programmata distribuzione degli « esodandi » dei vari uffici, non può non prevedersi — e all'articolo 2 infatti lo si fa — una transitoria regolamentazione delle riduzioni dei posti di organico e delle conseguenze dell'esodo del personale dipendente.

Queste sono, onorevoli colleghi, le ragioni che consentono un giudizio di positività e di opportunità del provvedimento, anche se non è difficile immaginare che per alcuni punti, per alcune situazioni particolarissime possano aversi delle riserve e delle critiche. Accenno ad uno solo, a titolo di esempio. All'articolo 6 si è ritenuto di introdurre un divieto per coloro che usufruiscono dei benefici di questo provvedimento, e quindi di un anticipato collocamento a riposo o comunque di un maggiorato periodo di servizio e quindi del premio di fine servizio per impedire loro l'assunzione di impieghi o incarichi, comunque individuati, presso enti pubblici e non attraverso le norme regolari dei concorsi. Si è stabilito questo tenendo conto di quello che è successo con l'applicazione della legge 748 nei riguardi dei cosiddetti superburocrati che, usciti con i vantaggi che tutti noi ricordiamo dall'amministrazio-

ne dello Stato, si sono immediatamente reinseriti in amministrazioni pubbliche a titolo di consulenti o attraverso altre forme di impiego più o meno organicamente regolamentate.

Ecco perchè abbiamo predisposto il divieto di questa fuga o uscita agevolata dalle amministrazioni che consenta di riprendere occupazioni, consulenze, incarichi, comunque si possano individuare. Ci si potrà obiettare che in questa maniera impediamo al funzionario, persona di alto ingegno, di mettere ancora a disposizione della società le doti della sua cultura e della sua esperienza. Siamo di fronte ad eccezioni e rilievi abbastanza fondati. Ad esempio magistrati, presidi di scuola media usciti dal servizio attivo per effetto di questa legge non potrebbero più fare i presidenti di seggio elettorale e di commissioni di esami di maturità. Ebbene, noi diciamo che questi non faranno più i presidenti di seggio o di commissione, ma lo faranno i magistrati, i professori, i presidi in servizio. Il personale in questi casi è sufficiente ed idoneo, senza che ci sia necessità di ricorrere ai presidi usciti con sette anni di vantaggio di carriera e con le note agevolazioni.

Ecco perchè, pur nella difficoltà di valutazione di tutti gli articoli emendati dalla Commissione, il complessivo giudizio sulla normativa prevista dal decreto-legge n. 261 permette di guardare con maggiore serenità dinanzi a noi sia per quanto riguarda l'amministrazione per ciò che è di sua doverosa competenza ed interesse, sia per quanto riguarda gli interessati che, in un certo senso insofferenti, affannati in questo ultimo periodo da notizie discordanti e da valutazioni forse spesso troppo personali, hanno ritenuto che il provvedimento voglia togliere diritti o comunque non riconoscerli. Non si tolgono, si disciplinano, si contemperano come è dovere della amministrazione, come è dovere dei cittadini, anche perchè proprio negli attuali momenti di difficoltà, di severità, di moralizzazione in tutti i campi, di doveroso contenimento anche di certe attese e desideri, se non più che validamente giustificati, non può che essere un altro titolo anche per i combattenti che hanno sa-

crificato se stessi ed ora si inseriscono tra coloro che sanno attendere i risultati del riconoscimento legittimo ad essi dovuto. (*Applausi dal centro*).

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

M A R O T T A . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, che la legge 24 maggio 1970, n. 336, relativa alle norme a favore dei dipendenti civili dello Stato e di enti pubblici ex combattenti ed assimilati fosse compresa fra i provvedimenti fiscali anticongiunturali proposti dal Governo era ben lungi da qualsiasi nostra previsione, anche perchè, come è noto, non erano mancate le assicurazioni che la legge suddetta non solo non sarebbe stata sospesa, ma estesa anche ai combattenti dipendenti da datori di lavoro privati.

È da aggiungere che era stato istituito presso la Camera dei deputati un comitato ristretto per l'esame di numerosi progetti (oltre trenta) presentati al riguardo da tutti i settori politici dai quali si sosteneva ed auspicava la necessità e l'urgenza di risolvere con doveroso atto di giustizia questo annoso problema. Era quanto mai viva ed intensa l'agitazione per il superamento di questo ostacolo, quando — fulmine a ciel sereno — venne alla ribalta il decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, che ha costituito ragione di grave fermento nella massa di tutti gli aventi diritto.

La legge n. 336, che ha formato a suo tempo oggetto di lunga ed appassionata discussione, ha conseguito unanime, entusiastica approvazione. Non vi è stata distinzione di partito, di ideologia nè vi sono stati punti di vista contrastanti, che abbiano comunque influito su una pacifica determinazione. L'applicazione della legge n. 336 subì qualche remora perchè la Presidenza del Consiglio dei ministri (ufficio studio legislazione) con sua nota del 23 settembre 1970 richiese il parere del Consiglio di Stato su alcune questioni di dubbia interpretazione.

I quesiti che alla commissione speciale del Consiglio di Stato furono sottoposti sortirono risposte particolareggiate ed esplici-

te e valsero a dare il via all'attuazione della legge che avrebbe dovuto avere pieno avvio entro l'anno 1968, cinquantenario dell'epilogo vittorioso della prima guerra mondiale. Non essendo ciò stato possibile a causa della chiusura della legislatura, si è stabilito con l'articolo 6 che gli effetti giuridici della legge sarebbero decorsi dal 7 marzo 1968, cosicchè la speciale e limitata finalità della legge è rimasta immutata.

I benefici previsti dalla legge 336 — si legge nella ricordata relazione del Consiglio di Stato — « hanno indubbiamente carattere eccezionale sia per la loro inconsueta portata, sia per la loro durata temporanea o attribuzione *una tantum* (artt. 1-2) e si distinguono perciò nettamente dalle normali agevolazioni economiche e di carriera concesse in via permanente ai pubblici dipendenti ex combattenti ed invalidi di guerra e categorie assimilate. Tutto ciò — continua il Consiglio di Stato — induce a ritenere che l'intenzione del legislatore sia stata quella di favorire con la legge in esame soltanto coloro che hanno acquisito benemeritenze o subito menomazioni a causa o per fatti di guerra ».

Soffermarsi sulla risposta data agli altri quesiti appare superfluo e servirebbe solo a tediare gli onorevoli senatori dato che dal concetto superiormente espresso dal Consiglio di Stato si evince che questa legge, nota come « legge dei benefici combattentistici », ha in sostanza voluto attribuire il diritto, a coloro che hanno servito la patria in armi, abbandonando la loro attività senza nulla chiedere, di ottenere un *quid*, quale sentita e generosa espressione di bontà e di gratitudine. Ciò come evidente riferimento all'articolo 52 della Costituzione che, premettendo che « il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge », aggiunge esplicitamente che « il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, nè l'esercizio dei diritti politici ».

Le eccezioni di incostituzionalità del decreto di conversione n. 261, sollevate in sede di Commissione, potrebbero avere un certo, se pur aleatorio, fondamento. Per quanto io nutra poca fiducia nell'accoglimento

delle dette eccezioni, mi limito ad accennarle per un dovere di coscienza. Tra esse indico: a) la violazione dell'articolo 77 della Costituzione il quale sancisce che « il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria », a meno che non ricorrano « casi straordinari di necessità e di urgenza »; b) la violazione dell'articolo 10 delle pre-leggi le quali statuiscono che le leggi ed i regolamenti divengono obbligatori nel quindicesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia diversamente disposto; c) la violazione dell'articolo 11 delle pre-leggi il quale afferma che « la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo ».

Sul punto a) va osservato che non ricorrevano nella specie casi straordinari di necessità e di urgenza. Basta all'uopo, per convincersene, il fatto che l'applicazione dell'articolo 3 della legge 336 veniva a scadere nel giugno del prossimo anno, sicchè il Governo aveva a disposizione tutto il tempo necessario per predisporre un apposito disegno di legge senza pregiudicare il funzionamento degli uffici e dei servizi in genere.

Sul punto b) appare veramente strano che il decreto pubblicato il giorno 8 luglio entri in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* ed abbia effetto dal 1° luglio 1974. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha statuito, a ragione, che la data retroattiva cui viene riferita l'efficacia di una legge non va confusa con quella dell'entrata in vigore che non può in nessun caso risalire al momento anteriore alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Sul punto c) è sufficiente il richiamo alla dizione dell'articolo 11 delle pre-leggi che — come abbiamo già detto — sancisce che la legge non dispone che per l'avvenire e non ha valore retroattivo. Su tale questione è conforme la giurisprudenza della Corte suprema che insegna che una legge non può applicarsi agli effetti non esauriti di un rapporto giuridico sorto anteriormente, se non quando la norma sia diretta a regolare questo effetto indipendentemente dal fatto e dall'atto giuridico che lo generò; quando invece essa, per regolare gli effetti, dovrebbe agire

sul fatto o sull'atto generativo del rapporto, la legge nuova, salvo disposizioni espresse, non estende la sua forza a quegli effetti. Aggiungasi a ciò che il decreto 261 mira particolarmente ad annullare la legge, a sconvolgere i rapporti che hanno avuto la loro esecuzione nello spazio di 4 anni, per cui il decreto in esame verrebbe ad inficiare un diritto quesito e come tale inalienabile ed a creare nel contempo delle disparità inammissibili; ciò a parte la scarsa credibilità che finisce per avere una legge dello Stato, se è vero che nessuno è superiore alle leggi, che tutti i cittadini hanno il dovere della loro osservanza e che coloro ai quali sono affidate le funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore.

Se ai nostri rilievi circa l'incostituzionalità delle leggi il valoroso presidente, professor Tesauro, ha creduto, attingendo al suo ingegno fosforescente, opporre che « il problema ha un carattere non giuridico ma politico », ciò non vuol significare che la nostra acquiescenza sta a dimostrare che siamo convinti dell'insegnamento del Maestro, ma che ci siamo volutamente arresi di fronte alla riconosciuta necessità di non creare motivi di dissenso che avrebbero potuto influire negativamente sulla conversione in legge del decreto oggetto del nostro esame.

Resta in noi la certezza che gli invalidi di guerra e i combattenti direttamente interessati in questa complessa vicenda, si renderanno conto che anche in questa contingenza occorreva tener presente quanto essi hanno sempre dimostrato, cioè che *salus rei publicae suprema lex esto*. Abbiamo comunque cercato di conciliare l'esigenza della pubblica amministrazione con quella degli interessati.

Consideriamo questo risultato una vittoria.

La triste esperienza dell'esodo dei superburocrati che tanto danno hanno recato allo Stato sia sotto il profilo finanziario sia per quanto attiene all'andamento dei servizi, ci ha indotti ad adottare ed accettare un *modus vivendi* che rispondesse a criteri di equità e alla salvaguardia del normale funzionamento degli uffici che avrebbero potuto ricevere un grave nocumento da un improvviso esodo in massa di migliaia di unità.

Le modifiche apportate dicono nel loro complesso del nostro senso di responsabilità e del dovere che incombe su ognuno in questo tormentoso periodo che travaglia il paese. La mia parte politica per queste considerazioni esprime la sua approvazione alla conversione in legge del decreto 261.

Tra le principali innovazioni apportate al decreto 261 sono da annoverarsi: *a)* il personale che intende fruire dei benefici all'articolo 3 della legge deve fare domanda entro 60 giorni dalla data di pubblicazione della legge di conversione del detto decreto; *b)* il collocamento a riposo del personale si effettua per contingenti annui in ragione del 20 per cento dei richiedenti di ciascuna amministrazione; *c)* il collocamento a riposo avverrà per contingenti del 10 per cento, il 1° luglio e il 1° gennaio di ogni anno; *d)* i mutilati e invalidi di guerra devono essere collocati a riposo in ragione del 30 per cento per ogni semestre; *e)* i beneficiari della legge potranno conseguire promozioni a norma della legislazione vigente; *f)* il personale collocato a riposo ai sensi del presente decreto non potrà essere assunto in impiego, senza regolare concorso, nè potrà avere incarichi retribuiti di alcun genere da enti pubblici anche economici, da società a partecipazione statale, da enti che fruiscono del contributo ordinario dello Stato e siano sottoposti al controllo della Corte dei conti a norma dell'articolo 100 della Costituzione.

Mi sia consentito di chiudere questo mio intervento in bellezza, riportando quanto si legge nella citata relazione della commissione speciale del Consiglio di Stato, in risposta al primo dei quesiti proposti alla Presidenza del Consiglio dei ministri: « La concessione di benefici in essa previsti, come risulta dai lavori parlamentari, è stata considerata e voluta quale atto di giustizia riparatrice a favore degli ex combattenti e di altre categorie, che a causa della guerra avevano subito ritardi o menomazioni alla loro carriera, che a differenza dei danni di guerra di natura patrimoniale e dei pregiudizi di carriera, subiti dai perseguitati politici e razziali, non avevano ancora ottenuto ad opera del legislatore una adeguata riparazione ». (*Applausi dalla sinistra*).

Presidenza del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETONI Tullia

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

G E R M A N O. Signor Presidente, onorevole Ministro, penso che sia giusto dire subito che alcune delle richieste di fondo degli ex combattenti, alcune, non molte, fatte nostre, appoggiate anche da altri Gruppi, sono state già recepite in Commissione. Ciò vale per il termine di decadenza del diritto alla 336, che è stato portato a 60 giorni dalla pubblicazione del decreto sulla *Gazzetta Ufficiale*; ciò vale anche per il fatto che la determinazione dei contingenti da inviare a riposo verrà stabilita semestralmente e non annualmente a cominciare dal 1° luglio 1975 e non 1976; e ciò vale anche per le preferenze dei dipendenti da inviare a riposo, poiché si tiene conto dell'anzianità di servizio, dell'anzianità in genere e del fatto di essere o meno mutilati e invalidi. Si è ritardato in questo modo l'invio a riposo dei più giovani. Così vale anche per le promozioni e per alcune altre piccole questioni. Restano però alcune questioni di fondo che ci siamo riservati di esaminare in Aula in sede di discussione generale e anche durante l'illustrazione di alcuni emendamenti.

Insistiamo soprattutto nel riproporre il blocco delle assunzioni. Nell'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici, nonostante le cifre citate, vi è sovrabbondanza di personale. È necessario, per la copertura dei posti, arrivare a mettere in pratica la legge n. 336.

Il paese sente che vi è una crisi economica, politica e sociale; capisce anche che occorrono sacrifici, ma vuole che questi siano giusti, che ognuno paghi proporzionalmente a quanto ha e che a pagare non siano sempre i più deboli, come di solito avviene. Il paese capisce anche che bisogna cambiare e cerca qualche esempio; vuole esempi di moralizzazione, di probità, di se-

rietà: per questo occorre dare un esempio, con il blocco delle assunzioni, con lo scioglimento degli enti inutili e con una amministrazione pubblica più seria e confacente alla situazione nella quale vive il paese.

Del resto, cosa afferma lo stesso Consiglio superiore della pubblica amministrazione, ad esempio, a proposito dell'articolo 2 che prevede le riassunzioni, che prima erano al 95 per cento e che ora avvengono all'80 per cento, a seconda dei casi? Afferma quanto segue: « La sezione ritiene che l'articolo 2 vada soppresso ». Con esso infatti sono stati rimessi nella disponibilità degli organici i posti che dovevano essere soppressi in conseguenza del collocamento a riposo ai sensi della legge 24 maggio 1970, numero 336, in maniera astratta e senza alcun accertamento delle effettive esigenze dei servizi delle varie amministrazioni. Non si esclude che determinate amministrazioni possano trovarsi in difficoltà in conseguenza dei collocamenti a riposo, ma a tali deficienze dovrà farsi fronte con una redistribuzione del personale mediante trasferimento di quello eccedente o con separati provvedimenti legislativi ovvero con la ristrutturazione delle amministrazioni secondo i criteri del disegno di legge di delega esaminato dal Senato e licenziato la settimana scorsa.

Il Consiglio superiore della magistratura afferma che questo articolo 2 deve essere soppresso e che al suo posto debbono intervenire nuove leggi oppure la legge n. 114, ma quando sarà necessario, quando si sarà prodotta una certa situazione. Col nuovo articolo 2 invece si tende a introdurre una norma di delega in un decreto-legge, e in una materia per la quale è prevista una riserva di legge. Ciò secondo noi non è costituzionalmente corretto, tanto più se si considera che in pratica i primi collocamenti a riposo avranno luogo con il 1° luglio 1975, cioè tra un anno.

Inoltre la legge stabilisce che il Governo, tenendo conto del trasferimento di competenze e di personale alle regioni e dei programmi di ristrutturazione della pubblica amministrazione nonché delle possibilità di trasferimento di personale da altre amministrazioni, entro 180 giorni successivi al termine fissato dall'articolo 1 del decreto-legge n. 261, quale risulta modificato dalla presente legge, determinerà con decreti aventi forza di legge la riduzione delle rispettive dotazioni organiche in modo da assicurare la funzionalità dei servizi ed anche mediante trasferimento di posti all'interno della medesima amministrazione o da un'amministrazione all'altra.

Cosa significa tutto questo? Cosa significa « entro 180 giorni »? Significa che si arriva alla fine del 1976 ed allora a quell'epoca quando noi avremo un 20 per cento già collocato a riposo il Governo dovrà già essere in grado di determinare quali forze organiche ci dovranno essere nei diversi Ministeri e nelle diverse amministrazioni nel 1980, cioè quattro anni dopo. Ebbene, la Corte costituzionale, dicono, tra le sue motivazioni di incostituzionalità ha citato anche l'illogicità. Ebbene, qui si arriva anche all'illogicità e cioè arriviamo a prevedere delle cose che sono talmente macchinose che non hanno nessuna possibilità di attuazione; mentre nella pratica vi sarebbe tutto il tempo per esaminare da dove vengono via questi dipendenti, quali sono i collocamenti a riposo, qual è la situazione dei Ministeri, delle aziende e degli enti pubblici, affrontando con sicurezza e serietà ciò che si vuol fare.

Il decreto è già di per sé una derivazione della mancanza di programmazione; già quando si è emanata la legge n. 336 non si è previsto che nel giugno del 1975 sarebbe successo quanto si è verificato con un certo anticipo e in misura minima; non si è prevista una programmazione ed ora si prevede una programmazione in modo sbagliato, così come si è operato in modo sbagliato nei confronti delle aziende private e dei lavoratori autonomi.

Il senatore Treu ha detto che bisogna pensare a tutto ciò. Ma da quanto tempo lo di-

ciamo? Quanti progetti di legge sono stati presentati? Quanti ne sono stati depositati?

T R E U, *f.f. relatore*. Si potrebbe dire: meglio tardi che mai.

G E R M A N O. Chi è sempre assente su questo problema? Il Governo.

T R E U, *f.f. relatore*. Se non se ne è accorto prima, almeno date atto al Governo di essersene accorto adesso.

G E R M A N O. Non se n'è accorto per niente! Dei lavoratori delle aziende private e dei lavoratori autonomi non si è accorto proprio per niente!

T R E U, *f.f. relatore*. Non parliamo di ciò che non è oggetto di discussione adesso.

G E R M A N O. Si è votato per l'estensione e si è detto che entro sei mesi si doveva fare, ma non se n'è fatto poi nulla. Vi è un'aspettativa enorme tra i lavoratori, una aspettativa giustificata: eppure il problema non si affronta. Anche su questo terreno occorre prendere una decisione ed occorre fare un'indagine conoscitiva rapida per sapere il costo dell'operazione e l'entità della spesa e prendere poi delle decisioni. Il non rispondere non serve a nulla e non modifica niente; dire « auspichiamo » o presentare un ordine del giorno non serve assolutamente a niente quando non vi è la volontà politica di fare queste cose.

Queste sono alcune delle questioni che volevo affrontare nella discussione generale. Abbiamo presentato una serie di emendamenti che ci riserviamo di illustrare domani. È certo che se non si modifica l'articolo 2, se non si sopprime questo articolo che distorce radicalmente obiettivi e scopi della legge n. 336, questo decreto non avrà il nostro voto e non avrà neanche l'approvazione degli ex combattenti ed assimilati che, pur lontani da queste Aule, hanno seguito e seguono il lavoro che stiamo portando avanti.

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

P I S T O L E S E . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il mio intervento in relazione alla conversione in legge del decreto in corso di esame relativamente alle modifiche da apportarsi alle leggi sui benefici combattentistici, la n. 336 e la n. 824, sarà particolarmente limitato tenuto conto degli interventi più ampi che saranno svolti dagli altri colleghi del mio Gruppo.

Intendo trattare un aspetto particolare della legge n. 336 che non mi pare sia stato trattato da alcuno e che invece riveste particolare interesse e gravità per alcune interpretazioni della legge stessa. Avrei voluto partecipare ai lavori della Commissione proprio per illustrare questa parte che riguarda gli enti pubblici economici ma, impegnato in altra Commissione, non mi è stato possibile: mi riferisco ai riflessi di detta legge nei confronti degli istituti di diritto pubblico cui la legge stessa si applica, istituti che hanno regolamenti e statuti diversi e che per molti aspetti si discostano dalla normativa dei dipendenti della pubblica amministrazione.

Come è noto, proprio le peculiari e differenziate situazioni che tennero ferma la legge per oltre un anno, determinarono la necessità di chiedere vari pareri al Consiglio di Stato (ne ho qui le copie a disposizione del Governo), e determinarono inoltre la necessità della seconda legge interpretativa e modificativa della prima, la 824 del 1971. Anche la seconda legge, volendo chiarire, ha creato diverse e nuove complicazioni per gli enti pubblici, soprattutto per gli istituti di credito di diritto pubblico, cioè per gli enti pubblici economici. Questa diversità di interpretazione ha dato luogo a numerosi giudizi. Posso attestare, anche per la qualifica che avevo prima come dirigente legale di uno di questi enti pubblici, che le cause che pendono in conseguenza della legge dei combattenti sono migliaia e migliaia nei confronti di tutti gli istituti di credito di diritto pubblico; infatti questi ultimi hanno concordato una normativa unica, in sede di « Assicredito », per cui le cinque banche di diritto pubblico si sono uniformate rigidamente ad una interpretazione che è illegale e che ha determi-

nato il numero dei giudizi che pendono: ogni dipendente che va in trattamento di quiescenza è costretto a fare giudizio perchè l'interpretazione data dalle banche è assolutamente anomala.

In particolare le questioni più evidenti sono tre. Su tali argomenti abbiamo presentato varie interrogazioni, tra le quali una del senatore Franco del 16 novembre 1972 alla quale non si è dato risposta, ed una mia interrogazione di 7-8 mesi fa e neanche quella ha ricevuto risposta: essa verteva proprio sull'erronea applicazione che alcuni enti pubblici economici facevano della legge 336 e della 824 in particolare, perchè quest'ultima si sofferma in maniera più diretta sugli enti pubblici economici.

Uno degli aspetti che hanno dato luogo al maggior numero di cause è l'articolo 3 della legge 336 che prevede i 7 e i 10 anni di anzianità convenzionale e stabilisce che questo termine va applicato sia sul trattamento pensionistico sia su quello di quiescenza. Nella successiva legge interpretativa, la 824, si volle attenuare — questo fatto avvenne al Senato e ne è buon testimone il senatore Tesauro che si fece portatore di questa specifica modifica — la situazione degli enti pubblici e si stabilì che per quanto riguarda la liquidazione, cioè il trattamento di quiescenza, si applicavano le stesse norme di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1965, numero 759. Su questo punto abbiamo presentato degli emendamenti. La legge 824 dice che a favore del personale dipendente dagli enti indicati dall'articolo 4 — cioè gli enti pubblici economici — operano i criteri dell'articolo 3 della legge 336 « nei limiti previsti dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica » per gli impiegati dello Stato. L'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica dice che l'aliquota da prendersi a base per la determinazione della misura dell'indennità di buonuscita è stabilita, per i casi di cessazione dal servizio, « in un dodicesimo dell'80 per cento dell'ultimo stipendio annuo, per ogni anno di servizio », cioè si è voluta ridurre l'indennità di liquidazione, che era prevista per gli enti pubblici in uno stipendio per ogni an-

no di servizio, all'80 per cento per ogni anno convenzionale. Come viene però applicato l'80 per cento? Gli enti pubblici hanno dato un'interpretazione assolutamente anomala poichè l'articolo 1 richiamato per gli enti pubblici parla di un dodicesimo dell'80 per cento dello stipendio annuo; gli enti dicono: si sommano gli stipendi dei 12 mesi e si calcola l'80 per cento della somma. Lo spirito della legge era certamente quello di ridurre dal 100 per cento all'80 per cento la liquidazione per gli anni convenzionali, ma calcolato sulla stessa base degli anni di effettivo servizio; qui invece si calcola l'80 per cento su una base diversa, cioè 12 stipendi, mentre si sa che le banche danno 17 stipendi oltre il premio di rendimento ed il rimborso spese, il che fa parte, per legge e per regolamento, di una somma totale annuale che va divisa per 12: questa è la base — pacifica — per la liquidazione per gli anni effettivi di servizio. Quando invece si calcolano i 7 e 10 anni convenzionali, non si applica più questo sistema ma improvvisamente si cambia e si calcola l'80 per cento sulla somma di soli 12 stipendi! In questa maniera quell'80 per cento viene ad essere calcolato sul 50 per cento della retribuzione effettiva! Questo è assurdo ed in proposito sono state iniziate numerose cause; ho qui con me già alcune sentenze che hanno dato perfettamente ragione ai dipendenti. C'è una sentenza del tribunale di Napoli che dice: secondo gli stessi criteri in aderenza ai quali è stata accolta, per gli altri anni di servizio convenzionale deve computarsi la mensilità nel senso che le componenti di tale retribuzione dovranno essere quelle stesse che il banco aveva computato in relazione agli anni di servizio effettivo.

Non è possibile che i 30 anni di servizio effettivo siano calcolati in un modo e i 7 o 10 anni convenzionali in un altro. Resti l'80 per cento (non vogliamo modificare in questo senso la legge) ma la base deve essere composta dalle stesse voci che hanno fatto parte della liquidazione per gli anni di effettivo servizio. A questo proposito è stato presentato un nostro emendamento.

Altro problema grosso è quello che riguar-

da l'inserimento dell'articolo 3 della 824 relativo alla limitazione della concessione del grado superiore nell'ambito delle categorie specifiche di impiegato, funzionario e dirigente. In base a questa interpretazione avviene che alcuni dipendenti che sono, ad esempio, al grado di impiegato, al momento del collocamento al riposo non hanno diritto, secondo l'interpretazione degli enti pubblici economici, al grado superiore cioè a quello di funzionario; parimenti un vice direttore che è funzionario non ha diritto, all'atto del collocamento a riposo, ad avere il grado superiore previsto dal regolamento, perchè quella è la categoria dei dirigenti. L'errore consiste nel fatto che si ritiene che in questi enti pubblici economici queste tre categorie siano nettamente divise, il che non è vero. In realtà l'impiegato di prima che entra nella carriera amministrativa di questi enti, ha diritto, in base a tutti i regolamenti, a percorrere l'intera carriera sino al grado primo di direttore centrale. Le barriere intermedie non sono barriere di carriera sottoposte a limitazioni: è chiaro che tutto il personale ausiliario ha una carriera autonoma, ma il dipendente amministrativo che entra al primo gradino della carriera la può percorrere interamente (a parte il fatto che oggi con il sistema della raccomandazione non esiste più alcuna limitazione di posti chiusi), per cui non possiamo fare il paragone con lo Stato, onorevole Ministro; è una cosa assolutamente diversa. Qui non vi sono limitazioni, la carriera è aperta: non si è mai detto che tizio non è promovibile perchè non ci sono posti. Se tizio deve essere promosso è promosso! Posso citare in proposito l'esempio di un funzionario del banco di Napoli che in sei anni ha avuto 8 promozioni, passando da funzionario a vice direttore, a direttore di succursale, condirettore di sede, direttore di sede, direttore centrale, capo del personale; a questo punto ha raggiunto il massimo della carriera e non so dove potrà andare ancora! Questo è un esempio per dimostrare che non vi sono barriere tra impiegato, funzionario e dirigente: si tratta di sviluppi della stessa carriera; e i passaggi da una categoria all'altra possono

avvenire per concorso (per chi vuole anticipare di dieci anni la sua promozione) o per anzianità e anzianità congiunta al merito. Quindi non si comprende perchè un capo ufficio non possa andare in pensione da funzionario o perchè un vice direttore che ha la legittima aspettativa di diventare direttore non possa andare in pensione, con la legge 336, con il grado superiore che è quello di direttore.

Queste sono situazioni particolari che nella pubblica amministrazione non esistono, ma esistono negli enti pubblici economici; e non c'è motivo di creare inammissibili blocchi di carriera. E anche in questo senso vi sono centinaia di cause pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria. Ho qui una sentenza che conferma quanto sopra: « Pertanto viene accolta la domanda proposta diretta al riconoscimento della classe di stipendio immediatamente superiore a quella posseduta, ex articolo 2, comma secondo, legge 336, ex articolo 3, legge 824 più volte citata ». E nella conclusione si dice che « si riconosce al medesimo, ai sensi della legge n. 824 del 1971, in relazione alla legge . . . , il grado VII »; ossia si riconosce il grado di funzionario ad un capufficio.

Queste cose, onorevole Ministro, le ho volute accennare proprio perchè non erano state esaminate e trattate. E, ripeto, faccio ammenda di non essermi trovato in Commissione per sottolinearle alla sua attenzione in quell'occasione. Abbiamo presentato degli emendamenti in questo senso. Mi riservo di illustrarli con maggiore chiarezza soprattutto sperando in una benevola attenzione da parte sua, onorevole Ministro. Sono sicuro che lo spirito che ha animato i lavori in Commissione — del quale ha dato atto il senatore Bacchi e che desidero confermare sulla base dei resoconti che ho letto — continuerà a manifestarsi anche in quest'Aula senza preclusioni per il fatto che un emendamento sia presentato da una parte o dall'altra. Se un emendamento merita perchè è interpretativo e serve a rendere più chiara la situazione, prendiamolo in considerazione: questa è la cortesia che chiedo. Si continui nel tentativo di conciliare gli interessi di questo decreto, e cioè la funzionalità della pub-

blica Amministrazione e degli enti pubblici — tuteliamoli senz'altro — con la volontà di tenere in piedi questo riconoscimento dei sacrifici compiuti dai cittadini in tempo di guerra. Proprio perchè la nuova legge che oggi stiamo esaminando arrecherà molte amarezze — e voglio sottolinearlo: le amarezze sono infinite — a tutti coloro che già avevano acquisito il diritto all'anticipato collocamento a riposo (era un'aspettativa legittima, anzi un diritto quesito al collocamento a riposo) credo che correggere alcuni difetti di questo decreto-legge e tranquillizzare i dipendenti che non saranno costretti a fare delle lunghe cause dopo aver aspettato ancora del tempo, potrà certamente essere un titolo di merito per il Governo e per il Parlamento; cosicchè più serenamente si attenderanno i nuovi lunghi termini stabiliti, con la certezza di una più esatta applicazione della legge. (*Applausi dall'estrema destra*).

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

V A L I T U T T I. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, mi sforzerò di non fare un discorso solenne e di limitarmi ad un intervento molto conversevole, ad una analisi che desidererei potesse svolgersi dialogicamente, come qualche volta avviene in Commissione, ma come non può avvenire obiettivamente nel *plenum* dell'Assemblea.

Voglio in primo luogo dire che sono molto compiaciuto di avere come interlocutore principale il ministro Gui, per la stima che ho dell'uomo. Ma ho anche un piccolo dispiacere perchè ricordo di essermi scontrato più volte con lui nella quarta legislatura alla Camera dei deputati e anche stavolta mi accade di scontrarmi con lui. Mi piacerebbe collaborare piuttosto che scontrarmi con il ministro Gui, ma la sorte si diverte a metterci sempre su banchi opposti.

G U I, *Ministro senza portafoglio.* Forse si è pentito per allora.

V A L I T U T T I. Ma credo che questa volta non mi pentirò.

Dopo questa premessa di carattere personale passo ad esaminare questo decreto-legge di cui si propone la conversione in legge non senza osservare preliminarmente che è veramente mortificante per il legislatore italiano il fatto che a quasi trent'anni dalla conclusione della guerra, egli sia costretto ancora a legiferare sui combattenti, sugli invalidi e mutilati di guerra. C'è in Italia una legislazione perenne sui combattenti. Se ricordo bene, l'onorevole Ministro ha studiato alla Cattolica di Milano e quindi conosce bene la filosofia *perennis*. Ora abbiamo anche la legislazione *perennis*, che è la legislazione sui combattenti. Non legiferiamo più sugli ex garibaldini, perchè non esistono più fisicamente, ma io so che alcuni nostri colleghi presentano ancora progetti di legge sui cosiddetti « trentanovisti », cioè su quei nostri concittadini che nell'anno di grazia 1939 si trovarono in servizio alle dipendenze dello Stato.

Dicevo che è molto mortificante il fatto che il legislatore italiano debba ancora intervenire con i suoi provvedimenti per risolvere il problema dei combattenti. Seri paesi democratici come l'Inghilterra ci hanno dato lo esempio di una legislazione sui combattenti pronta, immediata, generosa, ma che si esaurì in una brevissima stagione subito dopo la guerra e si caratterizzò per il suo intento di reimmettere nella comunità nazionale quelle categorie benemerite che avevano sofferto sacrifici per la difesa del paese. I combattenti in Inghilterra, come anche negli Stati Uniti d'America, furono rapidamente reinseriti nelle rispettive comunità nazionali. Quindi cessò la doppia legislazione, perchè, onorevole Ministro, il perpetuarsi della doppia legislazione, cioè di una legislazione che vale per i comuni cittadini e di un'altra legislazione che vale per una determinata categoria sia pure benemerita di altri cittadini, costituisce non solo un elemento di sconvolgimento della struttura dello Stato democratico, ma un fattore di inquinamento del clima morale e politico dello Stato stesso. *(Interruzione dal centro).*

Onorevole collega, non ho capito la sua interruzione, ma io non me la prendo con i

combattenti. Dico soltanto che uno Stato serio risolve rapidamente, sia pure generosamente, i problemi del reinserimento nella comunità civile nazionale dei combattenti. Ora siamo a trent'anni dalla fine della guerra e ancora legiferiamo sui combattenti. Questo è un atto di accusa contro il legislatore democratico italiano e perciò contro tutti noi. Non faccio la critica al ministro Gui: faccio la critica proprio ai legislatori democratici italiani tra i quali anch'io modestamente mi annovero. È un atto di accusa di cui dobbiamo acquisire chiarissima la consapevolezza. Il provvedimento che ci è sottoposto varrà finalmente a chiudere la lunga stagione della legislazione straordinaria sui combattenti? Ecco la domanda che mi permetto di rivolgere al signor Ministro e agli onorevoli colleghi. Rispondo per mio conto: secondo me neppure questo provvedimento chiuderà la lunga legislazione straordinaria sui combattenti, perchè, come dirò tra breve, questo provvedimento per la sua natura è destinato purtroppo ad acuire la rivendicazione degli ex combattenti che non sono dipendenti di enti pubblici, in particolare dello Stato, ma di aziende private.

Dopo questo preliminare e doveroso rilievo passo ad esaminare il contenuto normativo di questo decreto-legge che è stato giustificato dal Governo e dal relatore nella competente Commissione con riferimento a due motivi che ne giustificerebbero l'urgenza ai sensi della Costituzione.

Il primo motivo è che si vuole evitare che in un momento congiunturalmente critico sotto l'aspetto finanziario una nuova massa di liquidità si immetta nella situazione finanziaria italiana, quella massa di liquidità che sarebbe costituita dall'accumulo delle buonuscite di questi funzionari ex combattenti che beneficerebbero della legge 336 del 1970, senza le cautele e le circospezioni che ha accolto questo decreto-legge.

Questo è il primo motivo che ha la sua validità, signor Ministro, soprattutto per il fatto che trattasi di un motivo sopraggiunto: cioè nel 1970, quando si approvò la 336, non non era prevedibile che nell'anno 1974 e nel successivo che sta per sopraggiungere ci sa-

remmo trovati in questa congiuntura finanziaria estremamente difficile. Allora il legislatore poteva essere ragionevolmente più ottimista e non preoccuparsi della previsione dell'incidenza che questa massa di liquidità avrebbe potuto avere sulle nostre finanze pubbliche. Questo, certo, è un motivo. Però ho il sospetto, onorevole Ministro, che questo sia, sì, un motivo valido ma che sia aggiuntivo. Il motivo principale, che mi sembra di poter individuare come tale (per altro confessato dal Governo e dal relatore), è che se questi funzionari e combattenti andassero a riposo beneficiando delle disposizioni del 1970, questo esodo creerebbe il caos nella pubblica amministrazione. Questo è veramente un motivo che deve richiamare tutta la nostra attenzione, ma a questo punto debbo risalire all'esame della legge 336 del 1970 a cui questo decreto-legge strettamente si collega. Quali finalità si propose di raggiungere in modo espresso quella legge? Si propose di raggiungere due precise finalità strettamente congiunte: anzitutto concedere dei benefici definitivamente, di carriera e di pensionamento, ai funzionari che erano ex combattenti. Si volle appunto dare questo riconoscimento a questa benemerita categoria di nostri concittadini. Ma quella legge si propose anche un'altra finalità, signor Ministro, quella cioè di sfoltire gli organici della pubblica amministrazione. Volle concedere i benefici di carriera agli ex combattenti, ma nello stesso tempo volle sfoltire gli organici perchè nel penultimo comma dell'articolo 3 quella legge stabilì che nei gradi iniziali delle carriere corrispondenti ci sarebbe stata una riduzione degli organici uguale al numero dei funzionari ex combattenti a cui si sarebbero applicati i benefici previsti. Queste furono le due finalità, ripeto, strettamente congiunte; anzi, onorevole Ministro, quando è insorta la rivendicazione degli ex combattenti dipendenti da aziende private, il Governo si è difeso proprio con questo argomento e cioè che la ragione, la motivazione di quella legge, era di interesse pubblico. Si è detto e si è ripetuto: abbiamo concesso questi benefici perchè lo Stato ha voluto ridurre gli organici dei suoi dipen-

denti. Altrettanto non possiamo esigere dalle aziende private, altrettanto non possiamo loro imporre; è lo Stato che nella sua autonomia e responsabilità ha ritenuto di ridurre i suoi organici e ha voluto concedere questi benefici ai funzionari ex combattenti. Quindi, onorevole Ministro, qual era il presupposto oggettivo della legge n. 336 del 1970? Era che ci fosse un'eccedenza degli organici della pubblica amministrazione. Il Governo arriva con questo decreto-legge e ci dice che quel presupposto era sbagliato, perchè solo così ragionevolmente si giustifica questo decreto-legge.

Onorevole Ministro, io devo farle una domanda: si sbagliò nella sua previsione il legislatore del 1970, come ritiene anche il senatore Bacchi e l'attuale Governo, o sbaglia l'attuale Governo? Per caso poi è sempre lo stesso Governo, è sempre lo stesso legislatore, perchè poi non sono due i legislatori, quello che legiferò nel 1970 e quello che legifera nel 1974. Comunque si sbagliò nel 1970, onorevole Ministro, o si sbaglia nel 1974?

La cosa grave è che noi non disponiamo di elementi oggettivi per rispondere a questa domanda, perchè il Governo non ce li ha forniti; ancora oggi siamo assaliti legittimamente da sospetti e dubbi. Il senatore Bacchi ritiene che ci sia carenza nei quadri della nostra pubblica amministrazione statale. Ho qui un volume della SVIMEZ dal quale risulterebbe il contrario, cioè che invece ci sia eccedenza. Risulta infatti che dal 1952 al 1968 avremmo avuto circa 800.000 unità in incremento dei quadri della pubblica amministrazione. È vero quello che suggerisce col suo sorriso il senatore Bacchi, che cioè queste cifre bisogna poi risolverle nei vari rami della pubblica amministrazione, cioè bisogna vedere quanti effettivamente sono gli impiegati dello Stato e degli enti pubblici a cui si riferisce questo provvedimento. Ma appunto quello che sto dicendo dimostra che il Governo, purtroppo, non ci ha messo in condizione neppure in sede di discussione generale del decreto-legge di dare una risposta convincente alla domanda da me formulata, se cioè abbia sbagliato il le-

gislatore del 1970 o sbagli il legislatore del 1974.

D I N A R O . Tutte e due le volte.

V A L I T U T T I . C'è eccedenza, onorevole Ministro, nella nostra pubblica amministrazione o non c'è eccedenza?

G U I , *Ministro senza portafoglio*. È troppo semplicistico il dilemma. Basterebbe che lei considerasse la casualità della presenza dei combattenti nelle diverse amministrazioni e nei diversi ruoli; per cui può darsi che le riduzioni dovrebbero avvenire per il 70, 80 per cento in un certo ruolo e per il 5 per cento in un altro.

V A L I T U T T I . Ha perfettamente ragione, però lei, onorevole Ministro, in Commissione ha fornito un dato che un po' la smentisce perchè ha detto che i dipendenti statali e degli enti pubblici citati dal decreto-legge, che potrebbero, volendo, beneficiare di queste disposizioni, sono circa 328.000...

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Statali e degli enti pubblici.

V A L I T U T T I . Ma se è stato possibile fare questo calcolo per tutto il complesso dei dipendenti, perchè non dovrebbe essere possibile farlo anche per i reparti, chiamiamoli così, dell'amministrazione dello Stato? Comunque questi sono calcoli, secondo me, condizionanti; non se ne può assolutamente prescindere.

Lei giustamente ha detto che le cifre oscillano, nel senso che non si può adottare una misura comune perchè ci sono più combattenti in un ramo e meno in un altro, ma ciò ci induce, onorevole Ministro, a riconoscere che, anche sotto questo profilo, ha sbagliato il legislatore del 1970 e continua a sbagliare il legislatore attuale. Perchè ha sbagliato il legislatore del 1970? Perchè non ha fatto questa elementare riflessione: il numero dei combattenti ammissibili al godimento di quei benefici è variabile a seconda dei reparti della pubblica amministrazione.

Quindi non avrebbe dovuto, come invece ha fatto, stabilire che per ogni amministrazione l'organico doveva ridursi in corrispondenza del numero degli esodanti, e mi spiace adoperare questa brutta parola; ha commesso un errore, come ha fatto anche l'attuale legislatore quando ci ha proposto — è vero che la norma è stata modificata e mi soffermerò anche su questo punto — nel primo testo che gli organici si riducessero solo del 5 per cento...

G U I , *Ministro senza portafoglio*. Dal 5 al 20 per cento.

V A L I T U T T I . Sì, ma è sempre una misura che, in pratica può essere applicata a situazioni del tutto difformi.

Ora, signor Ministro, non mi sarei soffermato tanto a lungo su questo importante punto del decreto-legge, se non volessi giungere a una conclusione: sarebbe stato saggio, secondo me, accogliere il parere del Consiglio superiore della pubblica amministrazione. Lei ha avuto l'amabilità di farmi leggere in Commissione questo parere; il Consiglio superiore della pubblica amministrazione aveva suggerito di sopprimere l'articolo 2 del decreto-legge, in vista di un nuovo provvedimento organico sulla materia perchè veramente, signor Ministro, la formula ultimamente adottata dalla Commissione, volta a rimettere al Governo il potere di presentare decreti delegati per la determinazione delle aliquote riduttive, è estremamente pericolosa. Sotto il profilo formale, è secondo me veramente aberrante il fatto che in un decreto-legge, pur ricorrendo al piccolo stratagemma del disegno di legge di conversione, si inserisca una norma delegante. È la prima volta credo, nella storia delle legislazioni, che in occasione della conversione in legge di un decreto si inserisce una norma che delega al Governo la facoltà di intervenire con propri decreti, secondo l'articolo 76 della Costituzione. Ho scarse conoscenze di diritto costituzionale, ma in base alle mie scarse conoscenze devo dire che è un'aberrazione.

G U I, *Ministro senza portafoglio*. Ma è la Commissione affari costituzionali!

V A L I T U T T I. Grazie a Dio solo il Papa *ex cathedra* è ancora infallibile. Trovo che sia una decisione molto discutibile sotto il profilo formale; ma sotto il profilo sostanziale la formula dettata dalla Commissione, a mio giudizio, è peggiorativa del testo governativo e le dico subito il perchè. Ho sentito poc'anzi il senatore Germano, ma la sua perspicacia non ha colto questo punto: con la formula approvata dalla Commissione praticamente si rende arbitro il Governo di fare quello che vuole, sia pure venendo qui dinanzi alla Commissione per il parere, perchè intanto si abroga implicitamente l'ultimo comma dell'articolo 3, quello cioè che riduceva gli organici in corrispondenza del numero degli esodanti. Questa norma viene abolita, salvo che il Governo nella sua competenza ed autonomia non decida di presentare dei decreti per aliquote riduttive. Per tutto ciò il testo della Commissione è peggiorativo.

Ho presentato un emendamento per la correzione di quella formula subordinatamente perchè sono convinto, signor Ministro, del fatto che questa inserzione nella legge di conversione del decreto-legge di una norma delegante non sia legittima. Ebbene, come dicono i giuristi, ho presentato un emendamento in subordine che illustrerò al momento opportuno.

Il decreto-legge, così come è stato formulato dalla Commissione, è peggiorativo, cioè il Governo aveva, secondo me provvidamente, incluso nel decreto-legge il divieto di assumere i funzionari ex combattenti alle dipendenze dello Stato e degli enti pubblici. Si tratta di una norma saggia e provvida. La Commissione che cosa ha fatto? In modo veramente ipocrita ha detto che, sì, vige questo divieto, però solo per le assunzioni senza concorso. Signor Ministro, oltre tutto noi abbiamo una norma costituzionale, l'articolo 97, la quale stabilisce che non si entra nei ruoli dello Stato se non per concorso. È vero che noi continuamente l'ignoriamo, ma ancora esiste questa norma costituziona-

le; quindi il dire che se entrano senza concorso ciò è vietato ma se entrano con il concorso è consentito rappresenta un'ipocrisia e sotto l'aspetto sostanziale è estremamente grave e scorretto. Qual è la *ratio* che sottostà alla norma che concede benefici agli ex combattenti funzionari? È la seguente: voi avete bene meritato del paese, avete sofferto e noi vi diamo questi benefici di carriera, vi acceleriamo il *cursus* della carriera, vi concediamo anticipi per il pensionamento appunto perchè voi andiate, come diceva Goethe, a godere della tranquilla operosità o della operosità tranquilla. Ma ammettere la possibilità che sia pure con concorsi questi nostri concittadini, sia pure benemeriti, possano tornare al servizio dello Stato e degli enti pubblici è veramente un abuso anche morale.

Pertanto veramente la Commissione ha commesso un grave errore. Abbiamo presentato un emendamento proprio per ripristinare il testo del Governo. Sono giunto così alla conclusione onorevole Ministro, e mi scuso con i colleghi per aver abusato della loro indulgente attenzione. Ho detto che questo decreto-legge non chiuderà la lunga stagione della legislazione speciale sui combattenti proprio perchè cadendo, come fa cadere questo decreto-legge, la giustificazione principale della discriminazione, si acuiranno la rivendicazione, la protesta, l'inquietudine di quegli ex combattenti che non dipendono da pubbliche aziende. Non avremo più la possibilità di dire a questi nostri concittadini che sono stati discriminati perchè c'era una ragione di interesse pubblico, quella cioè di ridurre gli organici: ci siamo privati di questo argomento.

Chiedo a lei, signor Ministro, e a tutti i colleghi che mi fanno l'onore di ascoltarmi come potremo resistere alla rivendicazione che si risolleverà da questi gruppi di nostri concittadini. Per queste ragioni prevedo che non potremo dare voto favorevole alla conversione di questo decreto-legge. (*Applausi dal centro-destra. Congratulazioni*).

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

T E D E S C H I F R A N C O. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, per riprendere un argomento testè sostenuto dal senatore Valitutti, anche io sono convinto che la da lui definita stagione della legislazione in favore delle categorie ex combattenti non finisca dopo la conversione di questo decreto-legge per il quale i socialisti democratici dichiarano il loro voto favorevole. La concordanza di vedute con il senatore Valitutti termina qui però, anche se molte delle argomentazioni che egli ha sostenuto sono degne della massima riflessione e del massimo rispetto soprattutto in riferimento al modo con cui il legislatore ritenne di poter operare nel momento in cui adottò il provvedimento oggi denominato legge 336 in favore degli ex combattenti.

Le finalità di quella legge erano certamente rivolte a concedere dei benefici a quella categoria benemerita di cittadini e nello stesso tempo ad esaminare le condizioni obiettive in cui si svolgeva l'attività della pubblica amministrazione nel nostro paese, considerata l'eccedenza — almeno così veniva definita — degli organici esistente in quel determinato momento nel quale il legislatore operava. Tuttavia a me pare che i problemi della pubblica amministrazione non possano essere visti come un fenomeno di natura statica ma debbano essere colti nella loro dinamicità, nel loro evolversi e se oggi obiettivamente si esamina la condizione della pubblica amministrazione circa il modo col quale risponde alle esigenze dei cittadini — cito per esempio la questione del funzionamento dell'amministrazione delle poste, il caso del funzionamento dell'amministrazione finanziaria per la quale era stata formulata una proposta di assunzione di 12.000 dipendenti, molti dei quali ritenuti indispensabili ai fini di poter attivare quel sistema meccanografico senza del quale l'anagrafe tributaria non potrà essere messa in funzione nonostante le disposizioni previste dalla riforma che a proposito si è adottata — mi accorgo che i termini delle previsioni che il legislatore fece nel momento in cui adottò i provvedimenti

e in cui instaurò la propria filosofia per orientarsi intorno ai provvedimenti adottati con la legge 336 nel frattempo sono radicalmente mutati. A me pare che elementi oggettivi — devo riconoscerlo — il Governo non ne ha esibiti per quanto riguarda, per esempio, il numero dei beneficiari di queste disposizioni legislative che fino ad oggi possono averne usufruito; ritengo tuttavia che ci sono elementi indicativi che dimostrano come considerando la scarsa efficienza della pubblica amministrazione non ci sia affatto da considerare l'ipotesi di eccedenza di organici, ma semmai della loro deficienza o della loro scarsa efficienza.

A me pare quindi che le stime sulle possibili ripercussioni derivanti dall'esodo di quanti potranno beneficiare delle disposizioni della legge 336 in favore degli ex combattenti siano stime da considerarsi attendibili. La pubblica amministrazione, di cui sarebbe assai utile incrementare l'efficienza, secondo il nostro parere sta scontando contemporaneamente tre fenomeni di grande importanza, tali da comprometterne e alterarne la struttura: questi tre fattori sono rappresentati dal decentramento regionale, di cui si è già parlato, dal decreto sulla dirigenza, che ha scombuscolato i termini del problema in maniera piuttosto notevole creando ai grandi livelli direttivi della pubblica amministrazione grosse falle che debbono essere senza dubbio riparate, e da un nuovo massiccio esodo, perchè 328.000 unità, quali il Ministro ha stimato possono beneficiare d'ora in avanti di questi provvedimenti legislativi, sia pure considerando il complesso della pubblica amministrazione e non solo quella statale, sono indicative di un esodo veramente massiccio e preoccupante, tale da poter creare vuoti paurosi; basta l'indicazione data dall'onorevole Ministro in sede di Commissione circa le domande presentate nell'ambito dell'amministrazione ferroviaria per dimostrare come questa eccedenza del personale sia da ridimensionare in quanto a concetto, in quanto a valutazione.

Gli effetti negativi di quanto potrebbe accadere ove non si provvedesse con rimedi

adeguati sono del resto efficacemente indicati dalla relazione che accompagna il testo di legge con cui si propone la conversione del decreto adottato dal Governo. La Commissione parlamentare di merito che si è incaricata dell'esame preliminare del provvedimento ha mostrato di essere un po' meno pessimista di quanto non sia il Governo circa gli effetti dell'applicazione della legge 336, tanto da essere indotta ad introdurre alcuni emendamenti che rettificano la normativa originariamente indicata in senso meno restrittivo. Basterebbe scorrere i vari emendamenti introdotti nel testo del decreto legge per rendersi conto di come la Commissione parlamentare di merito abbia avuto un atteggiamento meno pessimista (come ho già detto) del Governo rispetto agli effetti che la legge 336 potrebbe produrre sulla efficienza della pubblica amministrazione. Le modifiche per altro introdotte dalla Commissione rimuovono anche alcune perplessità sorte in ordine alla costituzionalità di alcune delle norme e probabilmente appaiono anche destinate a ridurre le preoccupazioni dei destinatari delle disposizioni legislative, a molti dei quali era probabilmente parso di intravedere una completa inversione di tendenza da parte del legislatore.

Tutto ciò non mi pare tocchi l'efficienza anticongiunturale del provvedimento poichè, secondo il nostro parere, anche se l'elemento fondamentale che ha indotto il Governo ad adottare questo provvedimento è quello di dare all'apparato della pubblica amministrazione un grado di efficienza maggiore, si è trattato, però, soprattutto di inquadrare questo provvedimento in una filosofia di politica anticongiunturale, in modo che insieme a numerosi altri provvedimenti avessimo la possibilità di porci al riparo dai traumi della situazione monetaria che sta attraversando il paese, tentando di attuare il proposito di diluire nel tempo l'immissione sul mercato di una notevole massa monetaria che sarebbe conseguente alla liquidazione delle indennità di buonuscita al personale esodando, per usare un brutto termine.

Anche se si è inteso approfittare dell'occasione per adottare alcuni indispensabili correttivi agli inconvenienti di natura funzionale divenuti endemici, per una modifica sostanziale dell'efficienza dell'apparato amministrativo statale credo occorrerà attendere che dispieghino la loro efficacia i provvedimenti recentemente esaminati dal Parlamento, Camera e Senato, riguardanti gli aspetti più generali della riforma della pubblica amministrazione. Parlo del provvedimento legislativo che abbiamo discusso qualche giorno fa, la legge 114, e anche dell'altro provvedimento che si è discusso all'altro ramo del Parlamento sul cosiddetto parastato.

Da un provvedimento che assume l'aspetto di un decreto-legge e che ha soprattutto delle finalità di carattere congiunturale sarebbe stato probabilmente illogico attendersi più di tanto, quel di più che deve peraltro indurre il Parlamento nel suo insieme a meditare meglio nell'adottare i suoi provvedimenti al fine di non ridurre, come spesso è accaduto in questi ultimi tempi, ancora di più il livello della pubblica amministrazione in quanto ad efficienza per accordare facilitazioni a categorie di cittadini che sono certamente meritevoli ma alle quali non si può obiettivamente chiedere di sostituirsi al Parlamento nella valutazione degli effetti che possono determinarsi nell'accordare loro un certo numero di benefici.

Per avere coscienza di ciò forse non sarebbe inopportuno andare ad esaminare gli atti parlamentari relativi alla discussione della legge 336 onde conseguire la piena consapevolezza di come in origine ne fossero minimizzati gli effetti, quegli effetti che stanno preoccupandoci notevolmente e che possono diventare dirimpenti per le sorti della nostra pubblica amministrazione. È questo il taglio e il significato che noi attribuiamo all'esame di questo decreto-legge che stiamo per convertire. E in questo senso, le confermiamo, onorevole Ministro, il nostro voto favorevole. (*Applausi dal centro-sinistra*).

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

M A R S E L L I. Onorevole Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, sono già riecheggiate in quest'Aula le preoccupazioni derivanti dall'applicazione della legge 336. Il Governo si è preoccupato di questi effetti negativi, del massiccio esodo cioè che si sarebbe avuto nel 1975 all'atto della scadenza di questa legge. Sono cose già richiamate alla nostra mente per averne discusso in Commissione. Ma ritengo che si sia perduto del tempo prezioso in questi anni, dal giorno in cui cioè è entrata in vigore la legge 336, perchè ad oggi non si conosce ancora il numero esatto di coloro che non si sono avvalsi di questa legge. Ritengo però che non ci siano dati definitivi neppure sul numero di coloro che ne hanno beneficiato fino al momento in cui è stato approvato il decreto che oggi siamo chiamati a convertire in legge.

Questi dati avrebbero dovuto essere presenti nel passato al momento dell'approvazione della legge stessa o quanto meno immediatamente dopo. Sono elementi questi — già altri colleghi lo hanno ricordato — di valutazione che ancora oggi mancano per farci dare un parere più concreto e più preciso sugli effetti dell'applicazione di questo provvedimento. Il Governo è stato colto di sorpresa secondo il nostro punto di vista dagli effetti negativi che il massiccio esodo dei superburocrati ha avuto nel 1973 e dall'enorme onere che è ricaduto sulle finanze statali. Le pesanti conseguenze di carattere finanziario, che sarebbero gravate sullo Stato e gli altri enti pubblici, nonchè le difficoltà operative degli uffici che nel 1975 sarebbero stati scompaginati, hanno imposto di correre ai ripari sospendendo l'applicazione della legge.

Ritengo che non siano state certamente le dichiarazioni di uno o più dirigenti sindacali a determinare il provvedimento di sospensione, perchè anche in periferia era da tempo che circolavano voci più o meno controllate sulla legittimità, sulla costituzionalità della legge 336 ed anche sul pericolo che

si preannunciava dell'annullamento della legge stessa. Queste preoccupazioni erano circolate soprattutto per la disparità di trattamento tra i pubblici dipendenti e quelli invece occupati presso aziende private. Si aveva cioè il timore che qualcuno ponesse dinanzi alla Corte costituzionale queste questioni e che ne derivassero per gli aventi diritto effetti negativi.

D'altra parte ritengo che la disponibilità ad esaminare il ventilato provvedimento era stata preannunciata all'onorevole ministro Gui dai dirigenti della giunta esecutiva centrale dell'associazione nazionale combattenti e reduci, ma anche altre associazioni avevano espresso la loro disponibilità più o meno chiaramente. Questo evidentemente non ci può fare che piacere, perchè ha dimostrato in questa occasione la serietà con la quale, sia pure essendo interessate, queste associazioni portano avanti il discorso della 336. Certo che la reazione più forte è venuta con la emanazione del decreto. Ogni combattente si è sentito minacciato in un suo diritto legittimo, si è sentito defraudato di un suo avere.

Ritengo che proprio per questo nella legge di conversione dovremmo fare uno sforzo per lasciare inalterati tutti i benefici già previsti dalla 336, lasciando però in essere — questo è il mio punto di vista — l'ultimo comma dell'articolo 3 della legge 336 che non dà la possibilità di reintegrare il personale che sarà messo a riposo con la legge stessa. Credo che sia una norma irrinunciabile che a suo tempo ha reso più accettabile questo provvedimento. Ritengo che debba essere lasciata in essere soltanto la modifica sostanziale della proroga, così come la Commissione l'ha approvata, e l'applicazione del collocamento a riposo per contingenti. Il rispetto del testo originario è necessario, a mio avviso, per non portare tra gli aventi diritto una ulteriore discriminazione ed una nuova disparità di trattamento, perchè sono le cose che più colpiscono e che più fanno temere coloro che possono avvalersi di questa legge.

La Commissione ha fatto delle opportune modifiche a questo decreto. Ritengo però che

altre dovranno trovare accoglimento in Aula per rendere il provvedimento più accettabile dalle categorie interessate, perchè anche di questo, colleghi, dobbiamo preoccuparci.

Gli oneri per lo Stato e per gli enti pubblici continueranno ad esserci, si aggraveranno nel futuro e su questo aspetto del problema avremo la possibilità di ritornare, illustrando qualche emendamento anche da me proposto. Sono certo che una diversa e programmata applicazione della legge — è già stato detto qui con molta chiarezza — ci avrebbe consentito di chiudere questa vicenda entro il prossimo anno con maggiore soddisfazione di tutti gli interessati. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni

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

Tali risposte sono state pubblicate nell'apposito fascicolo.

Ordine del giorno per le sedute di martedì 30 luglio 1974

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi domani, martedì 30 luglio, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, recante modificazioni alla legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente norme a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati (1709).

II. Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 254, recante alcune migliorazioni di aliquota in materia di imposizione indiretta (1708).

La seduta è tolta (*ore 19,40*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari