

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

139^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 18 GIUGNO 1980

Presidenza del presidente FANFANI,
indi del vice presidente FERRALASCO
e del vice presidente VALORI

INDICE

CONGEDI	<i>Pag.</i> 7377	ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 GIUGNO 1980	<i>Pag.</i> 7405
DISEGNI DI LEGGE		RAPPORTO PRESENTATO DAL MINISTRO SENZA PORTAFOGLIO PER LA FUNZIONE PUBBLICA SUI PRINCIPALI PROBLEMI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO	
Approvazione da parte di Commissione per- manente	7377	Autorizzazione alla relazione orale:	
Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente	7377	PRESIDENTE	7378
Presentazione di relazione	7377	BONIFACIO (DC)	7378
ENTI PUBBLICI		Discussione:	
Annunzio di richiesta di parere parlamenta- re su proposta di nomina	7377	BONIFACIO (DC), <i>relatore</i>	7378
INTERROGAZIONI		JANNELLI (PSI)	7385
Annunzio	7401	MAFFIOLETTI (PCI)	7388

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale.

VIGNOLA, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.

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

Congedi

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo per giorni 2 i senatori Lazzari e D'Amico.

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

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

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

BARTOLOMEI ed altri. — « Modificazioni e integrazioni agli articoli 1, 9, 11, 21, 24 e 27 della legge 22 dicembre 1973, n. 903, concernente la istituzione del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e nuova disciplina dei relativi trattamenti pensionistici » (820), previ pareri della 5ª e della 11ª Commissione;

alla 4ª Commissione permanente (Difesa):

« Norme a tutela del personale militare in servizio per conto dell'ONU in zone di

intervento » (943), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali):

SICA ed altri. — « Interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno » (751), previ pareri della 1ª, della 6ª, della 7ª, della 8ª, della 9ª, della 10ª e della 11ª Commissione.

Annunzio di presentazione di relazione

PRESIDENTE. A nome della 11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale), il senatore Romei ha presentato la relazione sul disegno di legge: **ROMEI** ed altri. — « Agevolazioni previdenziali a favore dei lavoratori agricoli occupati nelle zone colpite da calamità atmosferiche » (617).

Annunzio di approvazione di disegno di legge da parte di Commissione permanente

PRESIDENTE. Nella seduta di ieri, la 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro) ha approvato il disegno di legge: « Modifiche alle disposizioni di cui all'articolo 6 del regio decreto-legge 12 maggio 1938, n. 794, convertito con legge 9 gennaio 1939, n. 380, come modificato dalla legge 19 marzo 1942, n. 397, concernente la composizione della Commissione consultiva per le trasgressioni in materia valutaria » (669) (Approvato dalla 6ª Commissione permanente della Camera dei deputati).

Annunzio di richiesta di parere parlamentare su proposta di nomina in ente pubblico

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inviato, ai sensi

dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del professor Ernesto Quagliariello a presidente del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR).

Tale richiesta, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento, è stata deferita alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport).

Autorizzazione alla relazione orale sul rapporto presentato dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato

B O N I F A C I O. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

B O N I F A C I O. Ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, del Regolamento, chiedo, a nome della 1ª Commissione permanente, l'autorizzazione alla relazione orale sul rapporto presentato dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato.

P R E S I D E N T E. Non facendosi osservazioni, la richiesta si intende accolta.

Discussione del rapporto presentato dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato (Relazione orale)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca la discussione del rapporto presentato dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, per il quale è stata autorizzata la relazione orale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

B O N I F A C I O, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, il rapporto sui principali problemi dell'am-

ministrazione dello Stato trasmesso dal Governo alle Camere il 16 novembre 1979 sollecita il Parlamento ad esprimere un indirizzo sulla impostazione e sulla soluzione dei complessi ed articolati temi che a quella problematica si collegano.

Diviso in quattro fondamentali capitoli, il rapporto sottolinea nella sua introduzione l'esigenza di abbandonare la disastrosa e disastrosa via degli interventi occasionali, frammentari, settoriali che hanno costituito la fonte di indirizzi politici incoerenti o talvolta addirittura contrastanti.

L'introduzione mette in evidenza che effetti negativi producono, una volta intervenuto il decentramento regionale, la mancata ristrutturazione dello Stato e degli ordinamenti territoriali infraregionali. Rileva, infine, che la nostra organizzazione amministrativa, corrispondente ad uno Stato con tipiche ed esclusive funzioni di ordine — e quindi solo autoritative — non si è adeguata alle sopravvenute ben diverse funzioni di uno Stato che in larga misura è oggi anche ente gestore di servizi e di trasferimenti di ricchezza.

Il primo capitolo che si occupa delle tecniche di amministrazione parte dalla constatazione della paurosa loro arretratezza; affronta i problemi della produttività; si sofferma sulle esigenze di una rigorosa metodologia di rilevazione e sulla necessità di ridurre i cosiddetti costi occulti dell'azione amministrativa attraverso uno sfoltimento della selva di disposizioni sul procedimento introdotta da atti normativi ai quali, nei limiti del possibile, secondo il rapporto, andrebbero sostituiti atti amministrativi generali.

Il rapporto suggerisce l'istituzione di uffici di organizzazione presso le singole amministrazioni con funzioni di conoscenza e di diagnosi, di studio dell'organizzazione interna e, infine, di consulenza nella elaborazione di regolamenti di servizio.

Partendo dalla constatazione degli effetti dannosi di un legiferare che ignori il grado di attuabilità amministrativa delle leggi, il rapporto suggerisce la costituzione presso il Governo di un apposito ufficio di previa verifica.

Nell'ambito del vasto tema della tecnologia delle amministrazioni, il secondo capitolo affronta due problemi: gli ambienti di lavoro, gli strumenti di informatica. Sul primo tema, si prospetta l'esigenza di un censimento di funzionalità degli edifici oggi disponibili e, sulla base di questo censimento, viene proposta l'ipotesi di un piano decennale per l'edilizia dello Stato, con la contemporanea elaborazione di una legge sulle procedure contrattuali e con l'istituzione di un organo centrale di coordinamento del sistema contrattuale pubblico e di uffici di progettazione e di controllo. Per quanto riguarda l'attività di informatica, si mette in evidenza la sua crescita nè programmata nè unificata, con la conseguente proliferazione di numerosissimi centri elettronici, disseminati tra i vari Ministeri, tra i vari enti.

Il rapporto suggerisce di imboccare una strada ben diversa, anzitutto attraverso l'istituzione di un centro per i sistemi informativi con il compito di rilevazione e di predisposizione di una nuova organizzazione.

La vasta tematica sul pubblico impiego viene affrontata nel capitolo sul personale dell'amministrazione dello Stato. Il rapporto si sofferma anzitutto sulla storia della contrattazione collettiva, sulle deludenti prime e settoriali applicazioni delle direttive desumibili dalla relazione del 1977 della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni, sui livelli retributivi e normativi, ed illustra gli obiettivi di fondo della cosiddetta legge-quadro sul pubblico impiego. Questi obiettivi vengono così sintetizzati: primo, ripartizione tra materie oggetto di accordo e materie oggetto di norme; secondo, fissazione dei principi del pubblico impiego; terzo, procedimenti di contrattazione.

Il rapporto si occupa ampiamente della cosiddetta qualifica funzionale, che avrebbe dovuto costituire lo strumento di un raggruppamento di prestazioni a contenuto simile e quindi anche strumento di una perequazione retributiva e che invece nella realtà delle cose, anche a causa di una non rigorosa sua definizione, ha fallito finora i suoi scopi; si descrive poi la progressiva e costante marcia di avvicinamento tra regolamentazione del pubblico impiego e regola-

mentazione dell'impiego privato e si prospetta l'ipotesi di una privatizzazione di tutti quei rapporti di lavoro che non siano collegati all'esercizio di pubblica potestà.

A proposito della dirigenza, constatata la contraddittorietà delle leggi vigenti, il rapporto suggerisce un ridimensionamento quantitativo, accompagnato con l'attribuzione di ben più ampi poteri decisionali. La semplificazione dei concorsi, l'ammodernamento delle prove, l'utilizzazione della via del decentramento dei concorsi, l'aggregazione, secondo la sostanziale identità di alcune mansioni, la trasformazione dell'obiettivo del concorso nel senso di predisporre un albo di idonei: questi sono altrettanti suggerimenti del rapporto sulla metodologia dell'arruolamento nel pubblico impiego. Strettamente connessi con questa materia sono i problemi che concernono: 1) i cosiddetti ruoli unici, a proposito dei quali si mette in luce la deludente esperienza della previsione contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 618 del 1977; 2) la istituzione di un osservatorio di mercato; 3) il tema della formazione e dell'addestramento del personale ed il ruolo della scuola superiore della pubblica amministrazione.

Il riordinamento dell'amministrazione dello Stato costituisce infine l'ampio e importante tema affrontato nell'ultimo capitolo. È difficile, mi pare, operare una sintesi che non sia riduttiva della ricchezza di analisi, di riferimenti, di prospettive e di ipotesi che formano oggetto dei singoli paragrafi e che investono gli aspetti preminenti di una riforma delle fondamentali strutture dello Stato. Su questo vasto orizzonte il rapporto indica anzitutto la necessità di trarre ulteriori sviluppi dal sistema introdotto dalla legge 468 del 1978, vale a dire nuovi sviluppi dello strumento oggi disponibile per un comando centrale e unificato della finanza pubblica. La nuova ottica dei rapporti tra Stato e regioni in un quadro di implicazioni reciproche e di concertazioni dà rilievo all'esigenza di una attrezzatura che consenta rapporti chiari. Il rapporto suggerisce l'istituzione, presso ogni amministrazione centrale, di strutture di raccordo che possano facilitare l'acquisizione dei dati necessari per l'esercizio delle funzioni statali

e viceversa. Nel rispetto della nuova ottica, occorre pensare ad un effettivo decentramento statale che veda la sede sua propria nel commissariato regionale del Governo.

La ristrutturazione del potere centrale deve investire, secondo il rapporto, sia la configurazione di fondo del Governo, anche tenendo conto delle esperienze tra loro differenti dell'ordinamento inglese e dell'ordinamento francese, sia la trasformazione dei ministeri sulla base anche dei risultati offerti da una già disposta rilevazione conoscitiva affidata al Formez.

La legge sulla Presidenza del Consiglio a sua volta deve disciplinare l'esercizio della potestà di determinazione, di mantenimento della unità di indirizzo, di coordinamento che la Costituzione affida al Presidente del Consiglio dei ministri. Deve nel contempo organizzare gli uffici della Presidenza del Consiglio sulla base di una scelta tra funzioni strumentali rispetto ai compiti della Presidenza e del Consiglio dei ministri ovvero funzioni interdipartimentali.

Dopo una esposizione della problematica delle aziende autonome il rapporto offre una precisa proposta di riforma dell'attività di controllo della Corte dei conti, secondo linee di fondo che nell'ambito di una rigorosa e restrittiva interpretazione dell'articolo 100 della Costituzione riducano la sfera del controllo preventivo ed introducano il controllo di efficienza. Constatata l'esigenza di adottare linee complesse ed articolate in ordine alla materia degli enti pubblici, il rapporto suggerisce l'istituzione degli «enti di interesse nazionale», quali strumenti di attivizzazione democratica per il rispetto delle leggi.

L'attenzione del rapporto si volge infine agli aspetti organizzativi della giustizia amministrativa. Alcune considerazioni finali e indicazioni di priorità chiudono il documento.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, nella seduta del 12 dicembre 1979 il Ministro per la funzione pubblica ha illustrato alla Commissione affari costituzionali le linee di fondo del rapporto. La Commissione, nelle sedute dell'11 e del 12 di questo mese, ne ha esaminato il contenuto su mia relazione con

intervento dello stesso Ministro e di vari colleghi. La Commissione in nome della quale ho l'onore di parlare ha ritenuto di non dover formulare un documento di proposte per l'Assemblea e ciò sia per ragioni regolamentari, sia in relazione alla opportunità di lasciare all'Assemblea stessa la più ampia libertà di dibattito, di approfondimento e di scelte senza condizionarla a preventive proposte.

Il mio compito, di conseguenza, sarà limitato ad una illustrazione delle discussioni che si sono svolte in sede di Commissione e delle linee di fondo emerse dagli interventi dei rappresentanti di vari Gruppi politici. In mancanza di proposte che siano state oggetto di votazione da parte della Commissione l'assolvimento di questo mio compito non sarà agevole, giacchè c'è il rischio che valutazioni soggettive possano sovrapporsi ad una interpretazione obiettiva delle cose che sono state dette in Commissione. Io cercherò di limitare al massimo questo rischio, che comunque non potrà tradursi in danno, giacchè in questa Assemblea ciascun Gruppo avrà la possibilità di precisare autenticamente il proprio orientamento.

A me sembra di poter dire che quanti sono intervenuti nella discussione in Commissione ed io stesso quale relatore abbiamo espresso un giudizio nettamente positivo sull'iniziativa promossa dal Governo con la presentazione del rapporto. Una pluralità di motivazioni dà fondamento a questo giudizio positivo e credo che valga la pena di soffermarsi su queste valutazioni. Anzitutto il rapporto, con la proposizione di un'ampia tematica, con la posizione di interrogativi, con la proposta di scelte, con l'indicazione di alternative di scelte, esalta, a mio parere, la fondamentale funzione di indirizzo politico delle Camere.

Il Parlamento, con la utilizzazione di appropriato strumento regolamentare, sarà perciò in grado di esprimere le linee di una vera e propria politica dell'amministrazione nell'ambito della quale si possa collocare la valutazione di tutte le iniziative che riguarderanno la complessa e tormentata materia.

In secondo luogo, le pagine del rapporto delineano nel loro insieme un coerente pro-

gramma riformatore che, una volta diventato oggetto di una deliberazione del Parlamento, eviterà le cause che in questi anni hanno prodotto anche a livello legislativo danni molto gravi derivanti dalla occasionalità, dalla frammentarietà delle soluzioni date a questo o quel problema inerente alla materia.

Infine il rapporto si segnala anche per il suo ancoraggio alla realtà (nessuno potrà mai dire, signor Ministro, che esso pecchi di astrattezza) e per le puntuali proposte o alternative di proposte che chiudono concretamente ciascuno dei quattro fondamentali capitoli.

Il rapporto insomma, io credo, rappresenta una positiva novità metodologica. Si tratta, onorevoli colleghi, di una novità che può vincere quello scoraggiamento che ha trovato eco anche in Commissione e che in tutti noi potrebbe derivare dalla constatazione che si tratta di riforme delle quali a tutti i livelli si parla ormai da decenni, senza che tuttavia sia stato possibile giungere a risultati concreti.

Onorevoli colleghi, il nostro impegno, del resto, secondo l'unanime consenso manifestato da quanti sono intervenuti in Commissione, è sollecitato anche dall'intervenuto ampio decentramento autonomistico che, se fosse lasciato a se stesso, accrescerebbe l'incoerenza dell'intero sistema.

Tale decentramento rende non più procrastinabile una revisione delle strutture dello Stato: una revisione che tenga anche conto delle funzioni nuove che si sono aggiunte a quelle autoritative che un tempo erano pressochè esclusive, come giustamente sottolinea il ministro Giannini; una revisione, dobbiamo aggiungere, che, tenendo presente una auspicabile dimensione regionale dei pubblici poteri, si indirizzi al più vasto decentramento delle funzioni statali e individui nel contempo quei canali di coordinamento che nel nuovo modo di essere dei rapporti tra lo Stato e le regioni sembrano essenziali per assicurare quell'armonia che è alla base dell'unità della Repubblica.

Nel contempo il già operante decentramento autonomistico impone con assoluta urgenza la necessità di una riforma strutturale del-

le autonomie locali infraregionali, le quali devono essere messe in grado di assolvere al ruolo degli anni '80, un ruolo — nessuno potrebbe negarlo — totalmente diverso da quello di anni lontani, di quegli anni, voglio dire, nei quali vennero costruite le strutture delle quali purtroppo ancora oggi ci troviamo a disporre.

In queste ampie direttive, il cui puntuale contenuto dovrà essere indicato poi dall'Assemblea, si collocano i vari e articolati temi indicati e approfonditi nel rapporto. Di essi non parlerò come relatore perchè, come ho premesso, sono stati trattati in Commissione da questo o da quel collega senza però precise e univoche determinazioni della Commissione stessa come organo collegiale. Nè ardisco interpretare il consenso unanime manifestato sulla mia relazione in Commissione altro che come un consenso di massima che non può certo coinvolgere le varie proposte di indirizzo che io sottoposi al vaglio dei colleghi. Ma di un tema, che è particolare, sì, ma è centrale di tutto il discorso, io sento di poter e dover parlare almeno nelle grandi linee.

Si tratta, onorevoli senatori, della disciplina del pubblico impiego. Ne parlo anche — forse ne parlo soprattutto — perchè nel frattempo in Commissione stiamo portando l'esame sul disegno di legge n. 813 e si è diffusa un po' l'opinione che la disciplina contenuta in questo disegno di legge sarebbe in patente contrasto con la filosofia di fondo che ispira la corrispondente parte del rapporto.

Io credo che dobbiamo respingere la prevedibile accusa di incoerenza che potrebbe esserci mossa per la quasi concomitante approvazione di un indirizzo politico nelle linee indicate dal rapporto e l'approvazione di un provvedimento legislativo che ad esso possa apparire non riducibile.

La verità, onorevoli colleghi, è che, in mancanza di una legge-quadro, la contrattazione collettiva emersa al livello normativo nel 1975 non ha trovato nell'ordinamento nè principi direttivi, nè limiti precisi, con la conseguenza che in un settore così delicato per la vita dello Stato il Parlamento vede ridotto il suo ruolo a quello di mera ratifica. La stessa

contrattazione sindacale opera in un quadro di incertezze e di precarietà.

Da questa diagnosi negativa nasce come assolutamente prioritaria — e ciò è stato sottolineato sia nel rapporto che nella discussione in Commissione — l'esigenza di un rapido esame della legge-quadro sul pubblico impiego ancora pendente dinanzi all'altro ramo del Parlamento.

Tale legge dovrà fissare una volta per tutte, nel rispetto delle disposizioni costituzionali, i limiti fra la materia riservata alla legge ed eventualmente ad altre fonti normative e la materia riservata alla contrattazione collettiva, dovrà dettare i principi della disciplina del pubblico impiego e dovrà infine stabilire i procedimenti di contrattazione, sperabilmente — è una speranza che esprimo a titolo personale — senza tagliare completamente fuori il Parlamento, ma creando le premesse per una gestione unitaria e unificante dell'intera materia.

Se questa complessa disciplina venisse approvata in tempi ragionevolmente brevi, come è ben possibile anche per la spinta che deriverà dalle determinazioni che il Parlamento esprimerà sul rapporto, il disegno di legge n. 813 costituirebbe l'ultima pagina di una politica dell'amministrazione che si chiude nel momento stesso in cui il Parlamento, cogliendo l'occasione offerta dal rapporto, inaugura una nuova e ben diversa metodologia, i cui frutti dovranno razionalizzare l'intero settore riportandolo a una logica di fondo che sia coerente con quegli interessi della collettività che indubbiamente emergono nella materia della quale ci occupiamo.

Onorevoli senatori, il rapporto pone al Parlamento, nei diversi sottotemi trattati, vari e importanti interrogativi. Nel frattempo — da novembre, data di presentazione del documento, ad oggi — ad alcuni di questi interrogativi è già stata data una risposta (ad esempio, è stata data risposta al problema concernente una nuova organizzazione della giustizia amministrativa). Ad altri interrogativi si potrà e si dovrà dare adeguata risposta solo quando il Governo avrà portato a conoscenza del Parlamento i risultati delle commissioni di studio, ricerca e proposta che il Ministro per la funzione pubblica, anche in questo ca-

so con unanime apprezzamento da parte della Commissione, ha già istituito e i cui lavori sono in stato di notevole avanzamento. Ma la circostanza della necessità di una fase istruttoria ancora aperta non può giustificare, a mio parere, un atteggiamento di attesa, dal momento che il Parlamento è già oggi in condizioni di adottare quelle scelte di fondo che il rapporto sollecita e in relazione alle quali ci saranno certo successivi momenti di ulteriore concretizzazione.

Non voglio sovrapporre — l'ho già detto — alla obiettiva e descrittiva relazione che sono stato chiamato a svolgere mie personali valutazioni e indicazioni, ma credo di poter almeno esporre alcune linee che, a mio avviso, meritano di essere approfondite nell'imminenza del dibattito.

Con queste limitate e circoscritte finalità, sottopongo alla vostra attenzione, onorevoli colleghi, alcune considerazioni che riassumo in 8 punti.

Primo punto: il rapporto va necessariamente letto nella sua sostanziale unità. Le varie parti di esso investono certo singoli temi o almeno singoli settori. Tuttavia vi è una logica unificante che non si può nè disperdere nè infrangere senza venir meno alla esigenza di dettare almeno le grandi linee di una vera e propria politica dell'amministrazione.

Secondo punto: in questa ottica, problemi di livello costituzionale e problemi di livello inferiore si intersecano, reciprocamente condizionandosi. Così, ad esempio, il tema del pubblico impiego, che occupa le pagine centrali del rapporto, dovrà necessariamente essere valutato, specialmente per quanto riguarda la dirigenza, in stretta connessione con la più appropriata struttura che si vorrà dare all'autorità Governo. Viceversa la valutazione di una concreta, realistica possibilità di accrescere poteri e responsabilità della più alta fascia del pubblico impiego condiziona a sua volta il modo con il quale si possa riscrivere il delicato capitolo delle funzioni proprie dei Ministeri.

Terzo punto. La legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri e sui Ministeri deve anzitutto sciogliere un nodo di fondo relativo alla collocazione del Governo nel sistema e re-

lativo alla individuazione dell'organo al quale va imputata la formulazione dell'indirizzo politico. Dalla soluzione di questa problematica discende non solo la disciplina razionale dei rapporti tra Presidente del Consiglio dei ministri e Consiglio dei ministri ma anche la definizione delle attribuzioni proprie dei singoli Ministeri.

Nell'affrontare questi difficili temi potrà essere utile, come fa il rapporto, tenere presenti le esperienze di altri sistemi europei. Ma non si potrà e non si dovrà dimenticare la diversa realtà storica, costituzionale, politica e sociale che a quei sistemi sottostà.

Quarto punto. Nell'esame del vasto problema concernente i rapporti tra lo Stato e i centri nei quali si esprime l'autonomia locale a vari livelli occorre non solo tenere conto delle esigenze espresse dal rapporto — decentramento delle funzioni statali, nuove strutture degli enti esponenziali di autonomia — ma credo anche delle indicazioni già date dal Parlamento attraverso il documento approvato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali nella seduta del 12 febbraio 1980.

Le conclusioni contenute in quel documento, e in riferimento alle quali l'onorevole Ministro per la funzione pubblica ha dato assicurazione sull'approntamento dei necessari provvedimenti da adottare, ineriscono non in modo secondario al tema che stiamo trattando e devono essere quindi tenute in attenta considerazione nel nostro dibattito.

Quinto punto. La nuova filosofia di fondo alla quale si deve ispirare l'amministrazione statale deve tener ben presente un fondamentale punto di partenza evidenziato anche nel rapporto. Ed è questo: lo Stato contemporaneo non vede limitate le sue funzioni a quelle cosiddette autoritative o d'ordine, ma spiega ampi e significativi interventi laddove lo Stato di ieri lasciava spazio al libero dispiegarsi della dialettica sociale. È un bene che sia così, ed è un bene, a mio parere, che la Costituzione abbia recepito il modello di Stato che la stessa storia contemporanea ha generato ed ha imposto. Ma ad ogni modo si tratta certo di una realtà con la quale è necessario che ci si misuri, una realtà che ci induce non soltanto a scelte organizzative che siano congrue

alle funzioni ma, devo aggiungere, anche al potenziamento delle garanzie politiche e giuridiche che devono accompagnare l'inevitabile progressivo allargamento della sfera di presenza dello Stato nella società.

Ed è qui che si collocano sia il problema della razionalizzazione e del potenziamento del controllo del Parlamento sia il problema di una moderna, incisiva capacità della giustizia amministrativa di far fronte al compito suo proprio di concorrere a mantenere vivo e vitale il necessario presidio della libertà e della legalità.

Punto sesto. Già dall'intero panorama di proposte suggerite dal rapporto emerge, sia pure indirettamente, una problematica che investe e investirà i rapporti tra Governo e Parlamento; ciò non solo perchè il rapporto stesso richiede alle Camere gli indirizzi di fondo di un programma riformatore, e non solo perchè per attuare poi la riforma saranno necessari anche atti legislativi che sono di istituzionale competenza del Parlamento. Si tratta, onorevoli senatori, di ben altro: nel ridisegnare il ruolo e il modo d'essere dell'amministrazione statale e del Governo bisogna porre attenzione a non sacrificare ad una esclusiva visione di efficienza il fondamentale equilibrio dei poteri. Un esempio dà corpo alle preoccupazioni che qui esprimo: il rapporto acutamente sottolinea il danno gravissimo che discende dal legiferare senza tener conto del grado di attuabilità amministrativa delle leggi. E si tratta, onorevoli colleghi, di una evidenza che non è bisognevole di particolare dimostrazione, confortata come essa è da una negativa esperienza di tutti i tempi e — dobbiamo aggiungere — anche di anni a noi assai vicini.

Bisogna dunque soddisfare l'esigenza che questa constatazione impone. Ma temo fortemente che l'accentramento presso il Governo dell'analisi e attuabilità amministrativa di una legge possa di fatto comprimere le scelte del potere legislativo. Varie volte, anche a proposito del controllo, è stata prospettata la necessità che il Parlamento, per non soggiacere a condizionamenti conoscitivi esterni, si munisca di propri strumenti di conoscenza. Questa necessità diventa più pressante quando si prenda in considerazione un program-

ma, quale quello in esame, di grande respiro e di grande importanza.

Settimo punto. Alla vastità della problematica su cui dobbiamo pronunciarci non può essere estraneo un momento di riflessione su un fondamentale aspetto che investe i rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario. Onorevoli senatori, occorre partire dalla constatazione della significativa novità e peculiarità del sistema nato coi trattati di Roma, una novità non riducibile agli usuali schemi del diritto internazionale. L'incidenza diretta o mediata, ma non perciò meno efficace, che il potere normativo e il potere di direttiva degli organi della CEE spiega sul nostro ordinamento, sollecita un'organizzazione a livello governativo che gestisca la complessa materia, in una visione organica e coerente. Ma essa sollecita anche, specie in presenza di ben limitati poteri del Parlamento europeo, un più efficace ed istituzionale raccordo democratico tra il nostro Parlamento e le autorità governative che a livello comunitario concorrono a definire la gestione dei poteri della CEE, considerato il rischio che senza questo puntuale raccordo il nostro ordinamento possa subire modificazioni talvolta assai rilevanti, non accompagnate da un minimo di garanzie democratiche.

Ottavo e ultimo punto che pongo alla riflessione dell'Assemblea. Alla rilettura della disposizione costituzionale, articolo 100, che impone il controllo preventivo della Corte dei conti (rilettura restrittiva, a mio parere giustamente suggerita dal rapporto), si deve accompagnare la soluzione di un problema che deve sollecitare la nostra preoccupata attenzione: se cioè, fra gli atti su cui deve cadere il controllo, debbano essere ricompresi gli atti aventi forza di legge (decreti-legge, decreti delegati).

Credo che in sede di riforma occorra sciogliere anche questo nodo; lo segnalo all'attenzione dell'Assemblea perchè il problema ha acquistato una grande rilevanza nel momento in cui, con una nota decisione della Corte costituzionale, è stato riconosciuto il potere della Corte dei conti di sollevare questioni di legittimità costituzionale anche nell'esercizio della funzione di controllo.

Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevole Ministro, io non posso chiudere questa mia relazione — che, per quanto ho detto innanzi, non ha potuto avere altro valore che quello descrittivo — senza sottolineare con grande forza un ulteriore aspetto positivo sia del rapporto, sia del dibattito che si è svolto in Commissione.

Dal rapporto e dal dibattito, infatti, risulta con tutta evidenza che per mettere l'amministrazione dello Stato al passo con i tempi non occorrono riforme costituzionali; al contrario è sufficiente far maturare in noi la volontà politica di tradurre nella realtà e nell'ordinamento quel complessivo ampio disegno che già leggiamo nella Costituzione e che, pur riletto nell'ottica degli anni '80, si dimostra tuttora valido per i problemi del tempo nostro.

Anche su ciò, onorevoli senatori, c'è una piena concordanza tra le linee del rapporto e l'atteggiamento manifestato in Commissione da vari Gruppi politici. Si tratta, a mio parere, di una constatazione di grande importanza politica perchè essa sollecita un impegno di dibattito, un impegno di decisioni che rifiuti e respinga lo schema di contrapposizione tra maggioranza ed opposizioni.

Muovendoci nelle direttive desumibili dalla Costituzione e trattandosi di problemi che attengono alle strutture dell'intero sistema, ha un senso affermare — come un autorevole collega ha detto in Commissione — che il disegno riformatore, di grande respiro, richiede un largo concorso di volontà, quel concorso — io aggiungo — che è necessario tutte le volte nelle quali ci si trovi ad affrontare i problemi che attengono ai nodi fondamentali della crisi del sistema.

In questa sollecitazione, onorevoli colleghi, sta anche la risposta a quel preoccupato interrogativo che altro eminente collega ci poneva in Commissione: come sia possibile garantire che, una volta delineato un coerente programma della politica dell'amministrazione, si chiuda la strada a singoli provvedimenti che finiscano con lo stravolgerla.

È evidente che a questo interrogativo io non mi sento di dare una tranquillizzante risposta sul piano giuridico. La garanzia, in verità, non può essere che una garanzia politica ed essa sarà tanto più forte, tanto più valida, quanto più ampio, al di là della logica di contrapposizione tra maggioranza ed opposizioni, sarà il concorso ed il consenso dei Gruppi politici.

In questa direzione, signor Presidente, io sento di poter esprimere l'auspicio dell'intera Commissione, nel momento in cui in questa Assemblea si apre un dibattito che sarà certo ricco di contributi e che — dobbiamo sperarlo — se sorretto da adeguata volontà potrà rappresentare per tutti un momento di comune e di generoso impegno. *(Applausi dal centro e dalla sinistra).*

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione.

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

J A N N E L L I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, abbiamo ascoltato molto attentamente la relazione che il senatore Bonifacio ha fatto e gli siamo grati perchè ci ha spianato la strada per questa discussione.

Egli ha riferito in modo puntuale ed obiettivo il contenuto del rapporto Giannini ed ha messo in rilievo i punti che il rapporto stesso tocca e, io aggiungerei, se il relatore me lo permette, come questo rapporto costituisca un esempio del modo nuovo di governare: c'è un Ministro nel Governo che instaura un diretto rapporto col Parlamento e, invece di sciorinare una serie di disegni di legge, sollecita il Parlamento stesso perchè dia degli indirizzi. Credo che questo sia un modo molto concreto per realizzare un rapporto vivo, dinamico tra Parlamento e Governo. Così tutte le forze, che sono rappresentate nel Parlamento, si sono interessate a questi temi, senza contrapposizioni di carattere ideologico o politico, ma attraverso discussioni che si sono svolte fino ad ora in Commissione e che si svolgeranno da ora in poi in quest'Aula.

Sono temi estremamente importanti che ci stanno interessando da anni ed anni. Non

so quanti anni fa, presidente Fanfani, si costituì il Ministero della riforma burocratica...

P R E S I D E N T E . Ebbi degli antecessori: segui il cattivo indirizzo.

I A N N E L L I . Diversi ministri si sono succeduti nel tempo, hanno affrontato problemi contingenti, ma non hanno mai affrontato il problema vero della riforma organica della pubblica amministrazione; una riforma che va inquadrata in un contesto completamente nuovo, tenendo presente che lo Stato si trova ora nella necessità di affrontare — come il relatore ha ben messo in rilievo — numerosi problemi che lo Stato dell'800 o del primo '900 assolutamente non aveva modo di potere o di dovere affrontare.

Il rapporto Giannini è pertanto un documento che apprezziamo in massimo grado; signor Ministro, glielo diciamo con molta sincerità e franchezza e perchè questo nostro Stato possa davvero decollare, il metodo da lei scelto credo sia quello migliore: troviamo un momento di riflessione, una pausa, tentiamo di individuare le possibili soluzioni per i diversi problemi non facili. Lei, con il suo rapporto così problematico, ha messo in risalto queste difficoltà. Sono problemi che ci portiamo da anni e anni, che non abbiamo saputo fin qui affrontare in modo definitivo; tentiamo ora di vedere se possiamo trovare delle soluzioni.

Mi sembra, ministro Giannini, che sia anche da apprezzare il suo metodo sotto altro aspetto, cioè di aver voluto restringere l'indagine alla struttura dello Stato nell'ambito della pubblica amministrazione, tralasciando i problemi della struttura delle regioni, degli enti territoriali, perchè questi enti dovranno trovare degli equilibri diversi. Ma il presupposto è che l'amministrazione dello Stato deve trovare un tipo nuovo di organizzazione, altrimenti non potremo assolutamente portare avanti nessun discorso.

Vediamo allora come il Governo ed il ministro Giannini intendono sollecitare il Parlamento ad individuare questi problemi. Il relatore l'ha già fatto in modo egregio e molto chiaro, per cui non toccherò tutti i proble-

mi di cui il rapporto si occupa. Vorrei solo prendere in esame alcuni punti più interessanti: struttura dello Stato, Presidenza del Consiglio dei ministri.

Come dobbiamo organizzare? Che cosa è questa Presidenza del Consiglio dei ministri? Un organo di coordinamento o un organo di sollecitazione e di indirizzo? Perché vede, signor Ministro, se noi ci orientiamo per uno Stato, organizzato su un numero limitato di Ministeri, allora la Presidenza del Consiglio dei ministri si può pure porre come un organo di orientamento e di direttiva; se invece prendiamo l'esempio anglosassone, dove c'è una miriade di Ministeri, allora è chiaro che la Presidenza del Consiglio dei ministri si deve intendere come un organo di coordinamento più che di indirizzo, anche se deve restare al Presidente del Consiglio dei ministri, secondo la nostra norma costituzionale, sempre la potestà di indirizzo e di orientamento. L'organo Presidenza del Consiglio dei ministri intanto si può modificare, si può individuare come va strutturato, se noi sceglieremo come questo nostro Stato deve essere strutturato. Se continueremo ad avere un numero di Ministeri che non assolvono ai loro compiti perché, ormai, con il decentramento regionale, questi Ministeri hanno perso gran parte delle loro attribuzioni originali, allora è chiaro che manterremo questi carrozzoni ministeriali senza che vi sia al fondo la necessità, l'esigenza di mantenerli in piedi. O individuiamo altre funzioni per questi Ministeri o dobbiamo avere il coraggio di sopprimerne alcuni o di concentrarli.

Io credo che, al di là di quelli che possono essere i desideri degli uomini politici, credo che effettivamente, perché questo Stato possa rendersi efficiente e valido nella sua azione amministrativa, davvero abbia necessità di restringere il numero dei Ministeri, raggruppare le diverse funzioni in alcuni Ministeri e dare alla Presidenza del Consiglio questa caratteristica di organo di direttiva, di indirizzo serio e non soltanto di coordinamento. Un Governo molto più ristretto nel numero dei Ministri, io credo che possa agire molto meglio e possa essere un organo molto vitale ed efficiente. Ciò che mi ha favorevolmente impressionato, signor

Ministro, del suo rapporto è quando ella tratta delle tecniche dell'amministrazione ed in particolare ci dice che per lo studio e la determinazione delle tecniche dell'amministrazione è necessario costituire gli uffici di organizzazione. Buona idea, signor Ministro, ma una cosa soltanto mi ha fatto riflettere e pensare: che questi uffici di organizzazione si dovrebbero poi eventualmente trasformare in difensori civici. E lei, in definitiva, ne dà una spiegazione molto intelligente, come sempre, e molto acuta, perché altrimenti si potrebbe cadere nel rischio di collisioni tra gli uffici di organizzazione e le amministrazioni in cui questi uffici sono incardinati. Invece, se assumessero anche questa veste di difensori civici, di garanzia del cittadino, del terzo nei confronti della pubblica amministrazione, questi uffici di organizzazione potrebbero essere davvero degli uffici dinamici, tali da portare avanti un certo discorso, non condizionati dall'amministrazione in cui sono incardinati.

Non so se questa sua idea così brillante possa essere praticata, però certamente vi è l'ansia in lei, nel Governo, di individuare anche un organo come il difensore civico che sia un organo che tuteli il cittadino contro le lungaggini della burocrazia e contro le ingiustizie della pubblica amministrazione. Tuttavia questo è un tema estremamente interessante su cui probabilmente dovremo portare la nostra attenzione in modo separato da quello che è il rapporto Giannini. Vedrei il difensore civico come un organo, non so se elettivo o non, però completamente estraneo alla pubblica amministrazione e che sia invece di stimolo e di sollecitazione nei confronti della amministrazione stessa. Lei ci dice che finora un censimento dello stato degli edifici demaniali non si è potuto fare. Effettivamente è una cosa molto strana che lo Stato italiano non sappia neanche quanti edifici abbia e in che stato siano: è una cosa veramente incredibile.

L'inefficienza di questo Stato si può veramente desumere da questo particolare: lo Stato ha in proprietà demaniale edifici sparsi in tutta Italia e non sa in che stato siano questi edifici, nè come li può utilizzare. Credo che ci siano, per esempio, edifici inutilizzati che sfuggono al controllo della direzione

ne generale del demanio, sebbene questa abbia svolto una lodevole attività in tal senso.

Mi sembra dunque necessario, al di là delle indagini sul modo come i procedimenti amministrativi debbano essere liberati da tutti i vincoli e condizionamenti sì da renderli molto più agevoli per i cittadini, che anche la pubblica amministrazione disponga di strutture e di strumenti idonei ed adeguati.

Per quanto concerne il personale, non mi attarderò sulle discussioni circa la sua produttività e migliore utilizzazione e circa la necessità del ruolo unico. Però vorrei sottolineare alcune cose che nel suo rapporto vengono dette in proposito.

In ordine al reclutamento, sono d'accordo, ministro Giannini, sulle proposte che ella fa. Ormai i concorsi, separati per amministrazioni, credo che non possano più andare: credo che sia necessario probabilmente svolgere dei concorsi in modo che i candidati acquisiscano l'idoneità e dopo siano chiamati a seguire dei corsi presso la scuola della pubblica amministrazione, che deve essere completamente ristrutturata e rinnovata, per essere poi avviati alle diverse amministrazioni. Questa è una idea estremamente importante su cui credo che il Governo dovrebbe insistere.

Non sono invece molto d'accordo, ministro Giannini, su quella che lei chiama la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego: non ne vedo nè la ragione, nè i motivi, nè la convenienza. Infatti, se dovessimo privatizzare per la gran parte dei dipendenti statali il rapporto di impiego, non so quali conseguenze benefiche potremmo poi trarre da questa nuova qualificazione del rapporto. Non so quali conseguenze benefiche possano scaturire dall'ipotesi di lasciare che il rapporto pubblico rimanga soltanto per coloro i quali esplicano una attività che poi si tramuta all'esterno in atti di imperio e di privatizzare il rapporto per gli altri dipendenti dello Stato.

Crede che in definitiva ciò non convenga, ministro Giannini, perchè ormai il rapporto di pubblico impiego è stato talmente sviscerato per cui non conviene mutarlo in rapporto privato. Diversamente dovremmo giun-

gere all'estrema conseguenza: privatizziamo pure, però con tutte le conseguenze per coloro che si legano allo Stato con tale rapporto. Ed io non credo che nello Stato italiano si possa giungere a tanto.

Vorrei ora attirare l'attenzione dell'Assemblea sul famoso controllo di efficienza. Su questo punto dobbiamo intenderci con molta responsabilità. In che cosa consiste questo controllo di efficienza? Nel controllare il risultato concreto di una determinata attività amministrativa. Andiamoci con molta cautela. Per non continuare ad avere questi condizionamenti così gravosi, così pesanti della Corte dei conti, creiamo un controllo, sia pure successivo, di efficienza che è così penetrante nel merito da poter sconvolgere la vita dell'amministrazione. Già noi abbiamo degli amministratori che non si muovono perchè hanno il timore di commettere reato: con un controllo così penetrante di efficienza potremmo addirittura paralizzare la pubblica amministrazione.

Crede che dovremo mutare completamente il personale della Corte dei conti, ovvero riquificarlo, perchè il personale attuale, almeno con le nozioni che ha, pure notevolissime, non è assolutamente adatto a penetrare nel merito dei comportamenti, degli atteggiamenti, della attività della pubblica amministrazione. Una cosa è il controllo preventivo di legittimità, che può anche essere penetrante, ma è pur sempre un controllo di legittimità che si arresta ai limiti del merito, ma se rendiamo questo controllo successivo così penetrante nel merito, credo che i rischi siano molto forti. Quindi pensiamoci bene. Il ministro Giannini ha detto nel suo rapporto che si potrebbe ovviare alle obiezioni di carattere costituzionale. È probabile, ministro Giannini (lei poi è un maestro), che si possa ovviare a questi inconvenienti di ordine costituzionale. Quindi potremmo senz'altro pensare di introdurre nel nostro ordinamento un controllo di efficienza senza che ne sia sconvolto l'ordinamento costituzionale o senza modificare le norme costituzionali. Però direi che il Parlamento italiano e lo stesso Governo debbono riflettere prima di portare dei cambiamenti che possono essere più dannosi degli strumenti da abolire.

Presidenza del vice presidente FERRALASCO

P E R N A . Levare il controllo preventivo oggi come oggi è un disastro.

J A N N E L L I . Siamo d'accordo. Allora studiamo un controllo possibile, però teniamo conto di queste grosse implicazioni e di queste grosse conseguenze sul controllo di efficienza. Io sono aperto a tutte le soluzioni. Non è che io ritengo che la Corte dei conti così com'è non debba essere modificata, però se dobbiamo modificarla modifichiamola in meglio.

P E R N A . Se è un controllo solo sulla regolarità della spesa si potrebbe trasformare in un *computer*; basterebbe premere un tastino.

J A N N E L L I . Per quanto concerne, ministro Giannini, le proposte che lei fa circa la giustizia amministrativa, sono d'accordo. Tuttavia desidero ricordare che bisognerà aggredire il problema vero, cioè occorrerà portare a termine il discorso relativo al procedimento amministrativo. Non vorrei che ci facessimo trasportare dall'idea suggestiva di ricondurre il rapporto di pubblico impiego sotto la giurisdizione del giudice ordinario. Sarei molto perplesso in ordine a questa ipotesi perchè il procedimento del lavoro, quando fu istituito, suscitò grandi speranze perchè si pensava che i processi del lavoro potessero essere immediatamente definiti, ma tale procedimento non ha dato risultati positivi, almeno finora. Quindi ricondurre sotto la giurisdizione ordinaria i rapporti di pubblico impiego non credo che sia una cosa saggia. Facciamo invece in modo che nel procedimento amministrativo, allorchè porremo mano alla sua riforma, si possa prevedere una prassi molto più svelta e dinamica per quanto concerne il rapporto di pubblico impiego.

Presenteremo, signor Ministro e onorevoli colleghi, una risoluzione, un ordine del

giorno, una mozione, non so come chiameremo questo nostro documento perchè le norme regolamentari ci impediscono di essere espliciti in ordine alla terminologia da usare. Mi auguro tuttavia che questi diversi documenti, che certamente saranno presentati dai vari Gruppi parlamentari, vengano riuniti in un unico documento perchè questi temi, che sono di carattere politico — tutti i temi hanno carattere politico, specialmente quando sono dibattuti in queste Aule e quando si discutono sulla base di un documento del Governo — sono anche di carattere tecnico ed attengono al disegno di uno Stato futuro come noi lo vorremmo, come aspireremmo che fosse. E allora direi che tutte le forze politiche su questi temi non debbono dividersi perchè lo Stato appartiene a tutti e perchè tutte le forze politiche hanno interesse ad avere uno Stato efficiente. Ho sollevato alcune mie perplessità su determinati punti. Siamo tuttavia aperti e disponibili alla discussione e soprattutto con la massima buona fede ci avviciniamo a questi problemi sperando che si possa costruire uno Stato organizzato e molto più efficiente al servizio dei cittadini. (*Applausi dalla sinistra*).

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

M A F F I O L E T T I . Signor Presidente, onorevoli senatori, credo che il giudizio positivo espresso dal relatore sul rapporto Giannini possa essere condiviso anche se con talune riserve. Vogliamo sollevare alcuni problemi e tratteggeremo qualche critica anche se si tratta di apprezzare positivamente soprattutto il metodo usato, che è quello di richiedere al Parlamento degli indirizzi, nonchè il respiro unificante che il rapporto presenta sulle varie questioni della pubblica amministrazione. Tuttavia occorre pure chiederci se questo documento impegna il Go-

verno come tale; ci si può porre inoltre la domanda: cosa avverrà poi? Ma cosa è avvenuto, direi, dopo la presentazione del rapporto e fino ad oggi? Il primo fatto: la stessa costituzione del Governo, che ha aggravato i problemi della struttura del Governo stesso; alcune priorità indicate dal Presidente del Consiglio in Parlamento, pur dopo che il documento Giannini era stato presentato, che incidono o vorrebbero incidere più su taluni momenti di funzionamento che sulle strutture della pubblica amministrazione.

In secondo luogo questo problema del coordinamento dell'azione di governo, della riforma della Presidenza del Consiglio appare certo complicato dalla frantumazione aggiuntiva degli incarichi ai diversi ministri. Quindi il Governo chiede indirizzi che in parte sono stati già assunti o in parte sono stati contraddetti. Manca quindi, oltre questo, una serie di documentazioni perchè il Parlamento possa formulare le scelte e gli indirizzi necessari.

Il Governo poteva far conoscere gli studi. Problemi come quello dei controlli, quello degli enti pubblici e delle aziende statali sono tali che difficilmente il Parlamento può indirizzare effettivamente il Governo se non è in possesso della documentazione conoscitiva per effettuare opzioni, per formulare soluzioni e indicazioni.

Comunque queste osservazioni critiche non sminuiscono una valutazione sul documento presentato dal Ministro che ha anche il merito di andare oltre la denuncia, tradizionale, se volete, del degrado della pubblica amministrazione, per l'approccio intersettoriale anche delle misure che si propongono su tutto l'arco dei problemi della pubblica amministrazione.

Indicazioni quindi di una notevole importanza, anche se talune proposte sono appena accennate ed appaiono carenti quelle che riguardano l'assetto dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio.

Manca tuttavia al Parlamento un altro elemento di conoscenza importante che è costituito dal rapporto previsto dalla legge 775 del 1970 sullo stato della pubblica amministrazione, che era fermo al 1974 e che per iniziativa del ministro Giannini è stato aggiornato al 1975-1976 proprio in questi giorni.

Siamo fermi quindi al 1976, come stato di conoscenza delle condizioni dell'amministrazione pubblica in Italia.

Da questi dati che ci sono stati forniti cosa risulta? Che l'Italia si attesta, rispetto agli altri paesi europei, sulla media per quanto riguarda il rapporto tra occupati nella pubblica amministrazione e occupazione complessiva nel paese; vi sono alcuni decrementi nell'amministrazione generale e nei Ministeri d'intervento, contro una forte espansione del personale nella scuola. Risulterebbe invece la diminuzione dei carichi di lavoro nel settore istruzione in contrasto con questo dato e una diminuzione nel settore ospedaliero; di contro sono saliti i carichi di lavoro nel settore dei servizi e della giustizia.

Nonostante le risultanze della Commissione parlamentare sulla cosiddetta giungla retributiva, rimangono forti le sperequazioni tra i diversi settori dell'impiego pubblico. Risultano ancora forti le differenze retributive tra Stato, regioni, enti pubblici, enti locali, anche se si delinea una tendenza a riequilibrare. Permane una scarsa mobilità territoriale per l'assenza di adeguati interventi collaterali, per la casa e i servizi sociali.

Nei concorsi del 1975, l'80 per cento dei concorrenti risulta di provenienza del centro-sud. Permane e si aggrava il problema della mobilità funzionale; è inattuata l'unificazione dei ruoli prevista negli articoli 6 e 7 della legge n. 382 del 1975, ma soprattutto primeggia un'incapacità dell'amministrazione pubblica a determinare, in ragione della propria funzionalità e in relazione alle esigenze effettive della società, il fabbisogno concreto di personale nei singoli settori, con una previsione dell'occupazione stessa. Come sarà la pubblica amministrazione nel prossimo decennio? Oggi non esiste uno studio, una prospettiva che ci indichi su quale via ci incamminiamo. La stessa elaborazione dei dati all'interno della pubblica amministrazione è scarsa; l'adozione dei calcolatori elettronici si è sviluppata, sì, ma in modo disordinato, caotico, e il ministro Giannini propone giustamente di mettere ordine in questo campo, perchè questo fatto di una amministrazione che non conosce se stessa, che non conosce gli effetti delle proprie azio-

ni, che non ha previsioni, che non conosce i modi, i rischi, le quantità e i tempi del suo sviluppo è la cosa più assurda che possiamo registrare.

Ebbene, dobbiamo sapere — come risulta dall'ultima relazione — che, nel 90 per cento dei casi, nell'adozione dei calcolatori elettronici, non esistono collegamenti tra diversi centri informativi, per cui un'amministrazione, anche se riesce a sapere, non conosce che cosa fa l'altra amministrazione. L'80 per cento delle procedure informative adottate dalle singole amministrazioni riguarda il trattamento e l'amministrazione del personale. Solo il 20 per cento si riferisce ai compiti, alla struttura, all'azione delle diverse amministrazioni.

Quindi, nel settore degli elaboratori elettronici, si è profusa una considerevole massa di investimenti, ma vi corrisponde una utilizzazione di « routine » molto interna. Che cosa emerge quindi? Un'impossibilità di prospettare a questa amministrazione una linea di rinnovamento verso una struttura capace di programmare?

Ecco il punto di gravità cui è giunta la situazione per una precisa responsabilità politica dei Governi che sinora si sono succeduti.

Altra questione che sorge è quella che riguarda un certo aumento dell'occupazione nella pubblica amministrazione, che corrisponde a circa due terzi dell'aumento complessivo dell'occupazione, cui non ha corrisposto se non un'espansione della spesa, senza una maggiore produttività ed efficienza dell'amministrazione. Dalla redazione della stima del fabbisogno per l'anno 1980 emerge che i pagamenti della pubblica amministrazione rappresentano il 56,9 per cento del prodotto interno lordo, contro il 53,9 del 1979, e di essi l'84 per cento è pagamento corrente.

La seconda questione: gli elementi di conoscenza raccogliibili attraverso il Tesoro e l'ISTAT non influenzano l'attività di organizzazione. Il quadro qui sommariamente richiamato è allarmante! Eppure nella storia parlamentare ci sono ampi riferimenti a denunce, a studi, innumerevoli commissioni di lavoro per la riforma della pubblica am-

ministrazione; nonostante questi studi si è accentuato sempre un contrasto tra i propositi, le intenzioni e i provvedimenti adottati. Questa è un'accusa oggettiva: basta questo a far emergere una responsabilità politica di chi ha governato con continuità. Voglio dire che la Democrazia cristiana ha delle responsabilità particolari per aver considerato per lungo tempo il tema dell'amministrazione come qualcosa più riservato all'Esecutivo che al Parlamento, più riservato ad una propria logica di potere che ad una logica generale dell'ordinamento. A questa logica infatti si sono condizionati le strutture dei Governi, l'assetto dei Ministeri, la vita degli enti pubblici e degli enti economici, considerati spesso come riserva di partito, con ciò contrastando l'attuazione di leggi innovatrici non sostenute però da un disegno organico e riformatore aderente alla Costituzione. Ma oggi a che punto siamo? Si è sviluppato un processo di rinnovamento parziale, se volete, ma in molti campi decisivi per la vita istituzionale del paese. Una resistenza, nella situazione presente, a promuovere nuovi e più adeguati assetti complessivi dell'ordinamento, cioè a fare la riforma dell'amministrazione, equivarrebbe all'ulteriore accrescersi della inefficienza e del disordine amministrativo: cioè l'assenza di riforme oggi produrrebbe ulteriori inefficienze, ulteriore incoraggiamento a spinte destabilizzanti e corporative.

Pertanto, il punto della coerenza governativa non è indifferente: rimane un fatto politico di decisiva importanza tanto che, più che la mancanza di riforme, spesso ha provocato guasti non secondari, altrettanto gravi, proprio l'assenza di un indirizzo volto a guidare i processi innovativi sanciti dalle leggi, ma non attuati nel corso pratico della condotta politica, anche per difetto di un quadro d'insieme dei singoli progetti.

Di che cosa si tratta? Abbiamo novità importanti, oltre a quelle collegate all'ordinamento regionale ed autonomistico, investito dalle novità legislative — che sappiamo — sulle competenze e sui poteri, quelle relative all'amministrazione sanitaria, quelle relative al campo degli enti pubblici parastatali. Vi sono prospettive immediate di ristruttura-

zione del comparto finanziario, del settore previdenziale, dell'istruzione secondaria ed universitaria, della pubblica sicurezza; vi è il groviglio delle questioni riguardanti le partecipazioni statali, il nodo della riforma delle autonomie. Ecco, per guidare questa serie di innovazioni occorre un quadro di riferimento complessivo ed una guida adeguata; una guida adeguata ed una direzione politica che non contrastino con il fatto significativo che, dal 1970 ad oggi, sono stati possibili questi fatti riformatori man mano che si rompeva la barriera della impermeabilità del potere e delle pregiudiziali e si ricostruiva una dinamica, una logica aderente allo spirito del patto costituzionale.

Si tratta di attuare una riforma della pubblica amministrazione così complessa, basata sulla necessità di compenetrare la sfera amministrativa con l'impianto statale previsto dalla Costituzione.

Pertanto il problema degli indirizzi di governo è preminente e tutt'altro che indifferente.

Proprio l'apprezzamento positivo che ci sentiamo di esprimere su parti essenziali del rapporto rafforza l'interrogativo, il dubbio: si ripeterà la catena delle contraddizioni tra studi e fatti, tra condotta politica e propositi? Vi sarà una maggioranza probabilmente nell'approvare un documento finale; ma vi sarà una maggioranza poi nei fatti, nelle coerenze, sui fatti politici e legislativi che si richiederanno? Si richiedono ampie convergenze, ma queste saranno rese possibili nei contenuti delle diverse politiche; potranno essere rese possibili nelle scelte e nei contributi che si dovranno determinare?

È certo che occorre dar corso ad una coerente strategia di politica dell'amministrazione e di politica istituzionale. Di qui il valore delle critiche che facciamo in questa direzione, per contribuire dall'opposizione all'assunzione di queste responsabilità generali, dinanzi al susseguirsi di inadempienze, allo stato di degrado della pubblica amministrazione, all'affievolirsi continuo di quel nuovo senso dello Stato che discende dalla Costituzione repubblicana.

Ecco le questioni che sovrastano alcuni problemi sollevati dal rapporto che consideriamo un banco di prova per il Governo, ma

anche un terreno di misura per il nostro contributo, per spingere perchè questa strategia democratica ed istituzionale, che ci vede protagonisti, si sviluppi in modo confacente agli interessi del paese.

Questo vuol dire che noi consideriamo che la cosiddetta questione amministrativa abbia rilievo e valore politico: non abbiamo mai creduto all'idea di un'amministrazione neutra, sempre uguale a se stessa, con problemi risolvibili in sede tecnica.

Anzi riteniamo che la politicità del problema dell'amministrazione si accentui in rapporto alle esigenze nuove che lo sollevano, alla crisi economica, agli sviluppi nuovi della società, ai bisogni crescenti, ai problemi del Mezzogiorno; si tratta dunque di un problema politico anche perchè si ricollega alla crisi istituzionale, al dibattito sui problemi dello Stato contemporaneo, che si intrecciano, in Italia, alle vecchie inadempienze, ai ritardi storici, che convivono con i problemi di uno Stato moderno.

Il primo elemento da non trascurare quando parliamo di amministrazione è proprio questa rilevanza della cosiddetta questione amministrativa che costituisce una peculiarità del caso italiano, collegabile ad un problema di effettiva governabilità; infatti la governabilità non è riducibile alla formazione degli Esecutivi ma investe un modo di governare, in rapporto a strutture adeguate, al governo di un sistema pluralistico che deve risolvere problemi e contraddizioni così drammatici del suo sviluppo e della sua prospettiva.

Occorre affermare una nuova razionalità nel rapporto tra istituzioni rappresentative e strutture amministrative, e tra queste e la realtà economica e sociale del paese: intendiamo questo per riforma dell'amministrazione (ed ecco perchè la questione è politica e non è di carattere tecnico o di modelli) e l'intendiamo non come un pacchetto di leggi da applicare in maniera globale, ma come un processo che richiede una politica dell'amministrazione che, al centro della politica di governo, in un processo di continuo adeguamento a grandi cicli, deve avere una amministrazione più flessibile, organizzata su leggi, su atti amministrativi e su atti di indirizzo.

Presidenza del vice presidente VALORI

(Segue M A F F I O L E T T I). È illusorio — l'esperienza del centro-sinistra lo ha dimostrato — tentare di sovrapporre un sistema di programmazione al sistema tradizionale della pubblica amministrazione. Occorre pertanto costruire alcuni elementi nuovi di amministrazione pubblica, sempre riorganizzando quelli esistenti, proprio per affrontare i nodi essenziali dello sviluppo della società e per contrastarne alcuni caratteri involutivi e corporativi, se è vero, come pensiamo, che la programmazione non è pura tecnica economica e che la crisi, nel suo punto più alto, è nello Stato.

Vale la pena di riaffermare, per quanto riguarda l'amministrazione, che è chiaro che consideriamo che essa debba aderire alla logica dell'ordinamento in cui vige il principio di legalità, a cui è sottoposto anche il sistema amministrativo; questo però non deve essere considerato un impaccio, un ostacolo da rimuovere come se fosse in contrasto con il principio di funzionalità dell'amministrazione, ma riteniamo che il contenuto della legalità amministrativa si debba ricongiungere ai precetti costituzionali, ai loro valori.

Come sarebbe possibile diversamente, attraverso continue pattuizioni, accordi con gruppi e con settori, sulla base del consenso ricomporre un quadro di riferimento unitario che prevalga sulle spinte destabilizzanti? Oltre al problema della cosiddetta legittimazione delle istituzioni, questo nodo della pubblica amministrazione, se risolto, può concorrere al rinnovamento dello Stato, aderendo ai bisogni di partecipazione popolare, al decentramento, affinché l'amministrazione divenga un tramite positivo tra lo Stato e i cittadini, una base solida per risolvere il rapporto tra democrazia e governo delle cose.

Siamo quindi contro ogni modellismo istituzionale, per avere chiarezza e ricercare convergenze su contenuti essenziali delle politiche da adottare nei diversi campi di intervento dello Stato e per risalire, da questi con-

tenuti, alle forme più appropriate di organizzazione. Tuttavia la questione degli strumenti ha una sua rilevanza e il modo di affrontarla è legato ad una scelta di superamento dell'attuale situazione di crisi, rimuovendo anzitutto una rigidità dell'amministrazione, questa rigidità che è stata fino ad ora il coagulo di tutte le resistenze moderate e di molte improduttività degli apparati, che a volte sopravvivono a se stessi, protetti dal burocratismo del sistema.

È possibile concepire un ordinamento in cui la legge predetermini l'assetto fondamentale ma che riservi alcuni poteri di autorganizzazione all'amministrazione? Si tratta di combinare una struttura rigida con alcune elasticità del sistema amministrativo. L'opinione prevalente che l'articolo 97 della Costituzione non contenga una riserva assoluta di legge, che sottragga ogni aspetto dell'amministrazione al potere di autorganizzazione, non può più essere ignorata dal legislatore. Presupposto perchè si possa procedere accettando alcune proposte di delegificazione che il ministro Giannini avanza nel rapporto è però la preventiva definizione degli ambiti e la ricognizione dei rapporti tra diversi organi pubblici, tra essi ed i partiti di Governo, nonché la precisazione del modo di concorso del sindacato al processo formativo delle decisioni, affermando il principio di legalità che, certo, non corrisponde ad una espansione illimitata della legislazione, ben potendosi prevedere forme di delegificazione e modelli differenziati, regolati in tutto o in parte dalla legge, o momenti previsti di autorganizzazione.

Occorrono quindi i presupposti per realizzare questa ipotesi e tra questi presupposti vi è anche il rafforzamento dei poteri di indirizzo e di controllo da parte del Parlamento. E tra queste condizioni vi è anche la riconduzione dei poteri conoscitivi e di intervento che dovrebbero far capo al Ministro per la funzione pubblica che oggi è più che altro

impegnato come consulente-negoziatore, ma disarmato, ossia privo di servizi essenziali e dei poteri di coordinamento della politica non solo del pubblico impiego ma dell'organizzazione amministrativa.

Quest'attrezzatura funzionale gioverebbe prima di tutto al Parlamento, spesso privato di elementi di conoscenza e quindi esposto a pressioni di settori interessati a difendere determinate soluzioni legislative che investono carriere e *status* del personale.

Occorre questo coordinamento anche per consentire collaborazione tra il Parlamento e il Ministero della funzione pubblica. Esprimo invece una riserva sulla costituzione di organi che autonomamente provvedano ad indicare le soluzioni e i vizi relativi al cosiddetto problema della copertura amministrativa della legislazione. Questo perchè si interferirebbe, con l'agire di questo organo autonomo, nel procedimento legislativo, producendo più guasti che benefici.

Condivisibile invece l'impostazione del rapporto sulla necessità di completare l'ordinamento. Qui proprio l'idea di partenza, del « torso regionale », mostra che si tratta di non accettare un disegno residuo che appartiene ad una sopravvivenza istituzionale, precedente all'introduzione delle regioni. Noi abbiamo sempre sostenuto che parlando di amministrazione occorre riferirsi non soltanto all'amministrazione centrale dello Stato e all'assetto dei Ministeri ma anche all'amministrazione statale e periferica e al sistema delle autonomie, alle regioni, alla cosiddetta amministrazione per enti.

In quest'ultimo decennio noi sappiamo che si è sviluppato un processo di trasferimenti che hanno dislocato significative quote di potere dal centro alla periferia, cambiando di segno anche ad una sfera notevole di organizzazione pubblica, trasferendo cioè ad enti territoriali quelle che erano competenze di enti nazionali settoriali. Quindi da una verticalizzazione si è passati a una diffusione sul territorio di poteri prima settoriali.

Il primo ordine di questioni che viene fuori e quello relativo alla riforma delle autonomie locali: è possibile registrare un trasferimento cospicuo di poteri, una riconduzione su base territoriale al potere locale di nuove com-

petenze, senza pensare a riformare un ordinamento che è rimasto inalterato, che è vecchio, che stride con questa massa di novità, che vive nella realtà del potere locale? Ma la domanda che sorge immediata è: a che punto siamo con la legge sulle autonomie locali all'esame del Senato? La Commissione avrebbe esaurito il proprio lavoro, ma il Governo non si decide; sembra che voglia ripensare tutto. È competenza del Ministro dell'interno decidere l'atteggiamento del Governo sulla legge di riforma delle autonomie? È legittimo l'interrogativo, cui accennavo all'inizio del mio intervento, sulle condotte effettive dei singoli Ministri.

Ecco qui un caso in cui l'unificazione dei problemi della pubblica amministrazione non deve tanto abbozzarsi e delinearsi nei documenti quanto vivere nella condotta effettiva e nella direzione politica, perchè il fatto che il rapporto tra Parlamento e Governo, su un tema di riforma dell'ordinamento come questo, sia stabilito attraverso il Ministero dell'interno mostra come si agisca in modo settoriale. È questo un tema fondamentale che dobbiamo ricondurre a un esame complessivo e guidare con mano sicura e con coerenza.

Per quanto riguarda lo scioglimento di diversi enti di settore, operato con la legge numero 70, con la riforma sanitaria e con la legge n. 382, siamo dinanzi a un carico ingente di fatti nuovi che riguardano principalmente gli enti locali, le cui competenze si sono allargate anche con l'introduzione di una legislazione di settore che via via si è stratificata, dall'urbanistica alla scuola e in altri campi.

Tutte queste cose dovrebbero spingere a rimuovere ostacoli e freni che pur esistono per quanto riguarda il varo della legge di riforma dei poteri locali. Consideriamo inoltre, per quanto riguarda il problema delle autonomie locali, che la quantità delle competenze spettanti sia alle regioni che agli enti locali ha determinato una massa di problemi, solo in parte risolti con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Dobbiamo però sottolineare che occorre attuare l'insieme della strategia legislativa pre-

vista dalla legge n. 382. Quindi noi, nell'insistere sulle questioni regionali, facciamo derivare tale insistenza proprio da questa inadempienza, non certo da una concezione, che non è nostra, per cui il regionalismo sarebbe l'unica chiave per la riforma dello Stato. Si accresce invece l'esigenza, che noi consideriamo, per i diversi soggetti del pluralismo, che sia garantito un livello di governabilità diffusa nell'insieme dell'ordinamento.

Il problema regionale comunque merita attenzione, senza considerarla una partita ormai chiusa, facendo giustizia dei molti luoghi comuni relativi all'esperienza regionale, rifuggendo da visioni sovraccariche di ideologismo, senza guardare le regioni come un blocco istituzionale indifferenziato e vedendo i problemi reali del rapporto tra lo Stato e le regioni.

Non mi sembra però accettabile un'idea, avanzata nel rapporto, di istituire nei singoli Ministeri degli uffici di raccordo tra lo Stato e le regioni: questo perchè, al di là delle intenzioni del proponente, si corre il rischio di un rapporto scorretto tra lo Stato e le regioni. Non è che non sia fondata l'analisi che è alla base della proposta del ministro Giannini, anzi è vero che la Costituzione scritta è travolta dalla realtà, costituita da un rapporto tra Stato e regioni basato su funzioni ripartite, non più cioè su livelli separati; ma tutto questo deve appunto risolversi con una ottica che superi le congestioni e introduca criteri di programmazione già indicati dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, oltre a quegli indirizzi sollecitati anche in sede parlamentare.

Comunque le difficoltà incontrate nel decentramento e nell'attuazione dell'ordinamento regionale derivano piuttosto dai ritardi storici, dalle resistenze che si sono manifestate all'interno del Governo e nel gruppo dirigente della Democrazia cristiana, in altri settori moderati e non solo dal fatto legislativo che si produsse con lo stralcio del vecchio disegno di legge n. 114 del Senato per le parti riguardanti le amministrazioni statali e per la mancata riforma dei Ministeri.

Certo la sopravvivenza del preesistente apparato amministrativo ha pesato negativamente e certamente ha pesato anche il fatto

che sull'altro versante delle autonomie locali non è andata avanti una riforma dell'ordinamento adeguata all'esistenza della regione.

Comunque l'avvio della riforma regionale, anche con tutti questi elementi, è stato pur sempre un fatto decisivo di importanza notevole.

Ora, prima di procedere ad identificare alcune questioni connesse proprio al procedere di questa riforma, occorre accennare alla questione degli enti pubblici.

Il ministro Giannini anche qui avanza una proposta sulla quale esprimo un'altra riserva, che è soprattutto di tempo e di metodo, ma che non vuole contrastare l'ispirazione che è alla base dell'idea avanzata dal ministro Giannini: quella di verificare lo stato di attuazione delle leggi che hanno interferito nell'esistenza, sulla natura e sui compiti degli enti pubblici e quindi di vedere se sia possibile trasformare alcuni enti o costituire enti così detti di interesse nazionale.

V'è indubbiamente un'attuazione combinata di diverse leggi sugli enti che non è un fatto organico. Occorre quindi una verifica finalizzata, sia allo stato di attuazione di queste leggi, che agli effetti che l'applicazione di queste leggi hanno avuto nell'ambito degli enti. Solo dopo questa verifica, senza confondere ciò che è pubblico e ciò che è solo collettivo, si potrà vedere la possibilità di istituire enti di interesse nazionale che svolgano funzioni di interesse collettivo o pubblico.

Quindi è un problema di tempi, di metodo di lavoro, per far risultare la possibilità di questa scelta solo *a posteriori*, preoccupati di non mettere in movimento una spinta che sin da ora incoraggi, al di là delle intenzioni del ministro Giannini, la proliferazione di nuovi enti.

Un'altra verifica da fare è quella delle leggi relative alla possibilità di attuare finalmente la nona disposizione transitoria della Costituzione, che giace dimenticata, per dare corposità e compiutezza al decentramento politico ed istituzionale.

Questo decentramento — ecco il punto che vorrei sottolineare — pone in termini nuovi la questione dello Stato, non marginalizza ma anzi esalta la funzione di sintesi e di coor-

dinamento. Si può dire che oggi l'esigenza della nuova centralità dello Stato, in quanto mossa dal decentramento e dall'esistenza dell'ordinamento pluralistico, non solo riveste caratteri opposti a quelli ispirati dal vecchio centralismo, ma reca il segno del rinnovamento dello Stato: un rinnovamento di tanta profondità da corrispondere a quella rottura della continuità statale sancita dalla Costituzione repubblicana; un valore storico e politico contraddetto dalla sopravvivenza, certo, delle impalcature amministrative preesistenti alla Repubblica.

Questa preesistenza è stata prolungata per volontà dei gruppi dominanti in corrispondenza di un certo tipo di sviluppo economico. Alla luce dei processi in corso, questo faticoso attuarsi della Costituzione, per diversi fattori, tra i quali la lotta del movimento operaio e democratico e del movimento autonomistico, non può seguitare a convivere con una perdurante concezione dell'amministrazione pubblica come una sorta di « partito governativo » o come un'area riservata al dominio dei partiti del governo. Nessuno certo poteva considerare seriamente il fatto che la nascita delle regioni implicasse meccanicamente la riforma dello Stato, ma lo Stato oggi deve, nello stesso tempo, adeguarsi alle esigenze del coordinamento e a una politica di programmazione, nonché all'esistenza dell'ordinamento pluralistico. Ignorare questi elementi, che condizionano o impongono una riforma dell'amministrazione dello Stato, significa non valutare a pieno la realtà effettiva della nostra situazione amministrativa in termini di ordinamento.

Si può circoscrivere al massimo l'effetto derivato, per la vita amministrativa, dall'entrata in vigore dell'ordinamento regionale, ma è certo che nella coscienza pubblica è viva questa spinta al decentramento, questa spinta a considerare una amministrazione più ravvicinata ai cittadini. L'idea dello Stato burocratico e centralizzato è respinta oggi dalle coscienza pubblica diffusa nel paese. Questo è il principale risultato ottenuto con l'introduzione dell'ordinamento regionale. Proprio perchè vi è una realtà sociale da aggredire, questa coscienza pubblica si rafforza e comprende che lo Stato solo rinnovandosi

e decentrandosi può risolvere i problemi sociali. Si rovescia quindi la vecchia logica storica dello Stato risorgimentale e postunitario, in cui la paura della questione sociale, la questione di Napoli, come si diceva, sbarrò la strada alle forze del decentramento, alle proposte autonomistiche. Oggi avviene il contrario: l'idea che domina è che le questioni sociali sono più risolvibili solo attraverso il decentramento dello Stato; questo fatto è passato nella coscienza pubblica e popolare. Da questo fatto dobbiamo partire per dire che occorre modellare uno Stato che tenga conto di questa realtà dei bisogni di programmazione e di coordinamento, a maggior motivo, sollecitati da questa nuova situazione del nostro ordinamento. Senza questa riforma che investa le strutture statali — è bene dire anche questo — si rischia l'involuzione dello stesso ordinamento autonomistico che può ricadere in una logica municipalistica, localistica, che sospingerebbe gli stessi poteri decentrati in un'area marginale rispetto all'organizzazione dei pubblici poteri complessivi. Avverto questi rischi.

La riforma dell'amministrazione statale appare dunque una riforma necessaria ma non scontata, che appartiene quindi alla battaglia politica e che è contrastata proprio da quelle forze che vogliono mantenere la sopravvivenza di impalcature e di tendenze centralistiche e corporative. Ecco perchè apprezziamo le indicazioni contenute nel rapporto e consideriamo questo insieme di problemi non risolvibile solo con un voto di indirizzo, poichè si tratta di un terreno di battaglia democratica. Ed ecco perchè abbiamo presentato una mozione, cioè un documento nostro; abbiamo infatti voluto caratterizzare il fatto che si discute di cose che interessano in primo luogo il partito della classe operaia, il movimento democratico, la sinistra e tutte le forze di progresso. Su questo documento vogliamo misurare il nostro contributo, la nostra capacità di proposta e la volontà politica del Governo.

Riteniamo che sul rapporto si possano registrare alcuni consensi — anche se ho espresso delle riserve — che riguardano le tecniche di amministrazione e la tecnologia delle amministrazioni statali. Per quanto ri-

guarda il personale, occorre fare un ampio discorso che comporta invece una critica e una denuncia di responsabilità del Governo. Si sono sciupate occasioni forse irripetibili create dalla presenza rinnovatrice del movimento sindacale unitario. La contrattazione certo ha introdotto problemi nuovi, ma ha introdotto anche elementi innovativi soprattutto nel rapporto di pubblico impiego. Era ed è necessario governare tuttavia un processo di transizione tra legge-quadro e ingresso della contrattazione. Si è ritardato, si è fatta prevalere ancora una logica di strumentalizzazione di tipo clientelare o paternalistico nei confronti del pubblico impiego. Sono riapparse logiche di ministero, manovre che hanno ridato fiato ai movimenti settoriali, a volte grettamente corporativi, che, se non hanno travolto, hanno pregiudicato in parte l'effetto positivo dell'ingresso del movimento sindacale unitario nel settore pubblico. E in questo la Democrazia cristiana in particolare ha rilevato una doppiezza nei suoi rapporti tra movimento confederale e sindacati autonomi. E ciò ha pesato nella stessa condotta legislativa che riguarda il disegno di legge n. 813.

Di questa doppiezza, di questa incertezza, di questo prevalere ancora della logica di manovra e dello strumentalismo, della mancanza di una linea chiara su questo problema, risente anche l'elaborazione legislativa della legge-quadro che non ha ricevuto un contributo da parte del Governo nè direi ancora un adeguato contributo da parte della cultura giuridica.

Questo della legge-quadro è un punto decisivo che dobbiamo richiamare, che consideriamo prioritario; il che mette in secondo ordine anche il problema della cosiddetta privatizzazione, a mio giudizio. Anche se esistono tendenze unificatrici della disciplina generale del rapporto di lavoro, sia pubblico che privato, con l'entrata in vigore dello statuto dei lavoratori, differenze fondamentali rimangono: il reclutamento, la cessazione del servizio, la carriera, le garanzie regolate per legge; tutte particolarità di una prestazione lavorativa non solo in favore di uno speciale datore di lavoro ma al servizio della nazione: elementi che rimangono ad esaltare un

carattere del rapporto di pubblico impiego che oggi deve essere pienamente rivalutato, non dimenticato, ma riqualficato, per superare un clima di frustrazione che, salvo eccezioni, è presente nei diversi settori del pubblico impiego. È da questa svalutazione in atto che deriva la frustrazione. Alcuni punti fermi su questa questione servono anche a richiamare un altro problema, quello della riqualficazione dell'apparato pubblico, perchè non è possibile superare questo clima di frustrazione o pensare ad una rivalutazione del lavoro pubblico lasciando il degrado attuale delle strutture amministrative.

Il tema quindi richiede una sistemazione ed è arduo perchè solleva diversi problemi. Quello della legge-quadro richiede una definizione chiara del rapporto tra legge e accordo sindacale. Ha fatto bene il senatore Bonifacio nella sua relazione a richiamare questo come uno dei punti essenziali; non si tratta di riconoscere alla contrattazione la qualità di fonte normativa esclusiva del rapporto di pubblico impiego: il fine prevalente è quello di assicurare certezza, operatività al negoziato sindacale, problema che è collegato alla definizione degli ambiti riservati alla legge con un ruolo ampio e consistente della contrattazione.

Si tratta certo di definire oggetti e materie da disciplinare con la contrattazione distinguendo anche qui meglio tra organizzazione e ordinamento degli uffici. Quest'ultima materia è riservata alla legge in base ad una logica sistematica dell'ordinamento costituzionale che non potrebbe essere alterata (articoli 95, 97 e 98 della Costituzione). E occorre inoltre garantire un altro elemento che riguarda i problemi della copertura finanziaria, facendo in modo che si stabilisca un rapporto tra legge finanziaria e procedure contrattuali e tra le stesse scadenze contrattuali e forme di intervento del Parlamento sui limiti di spesa e i criteri di spesa. Anche qui si tratta non di difendere prerogative astratte del Parlamento o questioni di principio nei confronti della contrattazione, ma di stabilire una concertazione di poteri e una coordinazione di diverse funzioni per determinare situazioni diverse da quelle sciagurate che si stanno determinando in questi gior-

ni per quanto riguarda proprio l'assetto economico e normativo degli impiegati dello Stato. Occorre quindi a determinate certezze agganciare quelle ipotesi di autorganizzazione, avanzata nel rapporto; perchè più si definisce questo ambito rispettivo della legislazione e della contrattazione, più è possibile sviluppare un quadro di previsioni legislative che consentano all'amministrazione di svolgere anche determinati compiti e di prevedere certe sue attrezzature organizzative con atti non legislativi. Però questo quadro di certezze rimane essenziale, non secondario. Occorre quindi una disciplina legislativa che dia certezza al negoziato sindacale, evitando gli stravolgimenti e i ritardi colpevoli, e che inserisca la contrattazione nell'ordinamento; non si tratta di creare una istituzionalizzazione di ciò che avviene, ma di disciplinare dei rapporti in modo più elevato, per costruire il momento della negoziazione come collegamento riconducibile all'ordinamento nel suo insieme. Ciò concorrerà a definire un ruolo più forte del sindacato nel pubblico impiego e concorrerà a democratizzare l'amministrazione pubblica, certo considerando, come tutti facciamo, che l'amministrazione si democratizza in un rapporto con l'esterno, con i destinatari delle norme, con i destinatari dell'azione amministrativa, con i cittadini, nel rispetto dei loro diritti e nella soddisfazione degli interessi generali del paese. Questo è il principio ispiratore di una democrazia nell'amministrazione.

Le critiche al Governo sulla politica del personale riguardano le vicende della contrattazione, ma anche altri problemi: come quello della qualifica funzionale, sollevato dal ministro Giannini nel suo rapporto, con interrogativi acuti; anche qui la vicenda merita un minimo di osservazioni critiche, severamente critiche, perchè il Governo non ha fatto nessun sforzo per proporre, per verificare, per delineare un quadro possibile in cui questo istituto, questa nozione, si potesse realizzare (non faccio qui una critica tanto al ministro Giannini che è arrivato dopo, ma a tutto quello che si è pregiudicato prima). Per superare certo l'enorme suddivisione dei ruoli ed acquisire un sistema di inquadramento moderno in base alla professionalità e

alla funzionalità occorre lavorare attorno al concetto di qualifica funzionale, ma occorre soprattutto una specifica capacità di proposta che è mancata. È solo per iniziativa del movimento sindacale che si è arrivati alla definizione di livelli retributivi, che certo non corrispondono oggi alla nozione di qualifica funzionale, pur essendo un passo avanti rispetto alla enorme disseminazione dei ruoli; è mancato un'opera di verifica che solo il Governo poteva fare per quanto riguarda trattamenti reali, oneri riflessi e costi del personale nel triennio, consistenza effettiva delle dotazioni organiche, qualifiche e analisi delle prestazioni comparabili nei singoli comparti; una funzione che, tra l'altro, gioverebbe anche all'attività legislativa, recherebbe concreti elementi per una politica sindacale, ma soprattutto gioverebbe anche ad elementi di conoscenza complessiva da parte del Parlamento.

Non sottovalutiamo quindi, onorevole ministro Giannini, il rafforzamento di questi poteri di conoscenza, perchè sappiamo che molti Ministeri non rispondono neanche ai questionari sui dati relativi alla loro attività e che la stessa Presidenza del Consiglio si disinteressa di questo fatto o non pone riparo ad una situazione di questo genere; elementi conoscitivi anche da parte del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, il cui apporto gioverebbe anche al Parlamento su aspetti generali e particolari riguardanti il pubblico impiego; contributi tuttora sconosciuti negli indirizzi di Governo.

Un altro problema che riguarda il personale è quello della dirigenza, che collego alla Scuola superiore della pubblica amministrazione, al problema dei concorsi e della formazione professionale; sono anche questi legati ad una riforma dell'amministrazione. Qualcuno pensava (vedi la Democrazia cristiana) a surrogare questa riforma, come dimostra la vicenda parlamentare attorno al decreto 748 del 1972. I fatti ci hanno dato ragione: quell'ordinamento della dirigenza è fallito; non ha dato i suoi risultati proprio perchè aveva anteposto un disegno di riassetto delle carriere dirigenziali al disegno più ampio e pregiudiziale, per certi aspetti, dell'assetto dei Ministeri.

Si tratta di una pretesa riforma, quella della dirigenza statale, in gran parte fallita. L'attribuzione di maggiori poteri, nei programmi, nella formazione degli atti, ai dirigenti, la loro qualificazione professionale, sono tutt'altro che acquisite a distanza di diversi anni. Furono perseguite, quindi, ipotesi di ristrutturazione dell'amministrazione centrale per una via scorretta, per una via traversa che trovò anche censure autorevoli nell'Assemblea del Senato.

L'alta burocrazia è arrivata alla convinzione, credo, per certi aspetti, che non si può procedere ad una autoriforma e che occorre collegarsi agli interessi generali, ad una rivalutazione del settore pubblico e della funzione pubblica, dove i principi dell'imparzialità, del buon andamento previsti dalla Costituzione si collegano strettamente non già ad una logica di separazione tra Stato e società, ma, al contrario, all'insieme dei dettami costituzionali.

La questione della dirigenza, quindi, coinvolge da vicino il rapporto tra potere politico e amministrazione, il problema del sistema di legalità che presiede l'attività amministrativa e richiede anche un chiarimento sui contenuti della cosiddetta alta amministrazione, coinvolge cioè il problema del rapporto con i Ministri, cioè tra dirigenti e Ministri; problema delicato, che va definito una buona volta perchè nella nebulosa della cosiddetta alta amministrazione vi sono diverse cose insieme: v'è tutto, non v'è niente; v'è una discrezionalità che spesso maschera un prepotere e contrasta con quel principio di legalità al quale non a caso, mi richiamavo.

Va definito lo *status* del dirigente, privilegiando però la funzione e non considerando lo *status* dirigenziale come un normale sviluppo dell'anzianità di carriera; occorre impedire intanto ogni procedura in contrasto con una visione di riforma anche per quanto riguarda la promozione dei dirigenti; si stanno accumulando condizioni negative per cui arriveremo — rivolgo la domanda al Governo — ad un'altra leggina di sanatoria, come quella che già a maggioranza fu approvata dal Parlamento qualche tempo fa?

Occorre, pertanto, un'organica disciplina che delimiti — e qui concordo con l'indicazio-

ne del ministro Giannini — l'area dirigenziale e ciò non in astratto, ma in base alle funzioni necessarie ad uno Stato che non subordini più l'ordinamento della propria struttura alla disseminazione dei dirigenti, distinguendo da questi alcune categorie professionali oggi agganciate in modo del tutto irrazionale.

Si tratta di conoscere alcune alte qualificazioni professionali che non hanno razionalmente nessun aggancio con la dirigenza statale.

Distinte alcune professionalità specifiche, è auspicabile l'adozione finalmente dei ruoli unici, senza farne uno strumento punitivo per comprimere le professionalità, salvaguardando specificità che non siano però di ministero, ma siano in relazione a funzioni tipiche, di qualità professionale elevata e, comunque, con una caratteristica propria.

I ruoli unici, quindi, richiedono una riaffermazione di principio positiva, a mio giudizio, da parte del Parlamento, oltre la riforma della dirigenza, vedendo tale questione in parallelo con una ipotesi di riforma degli apparati statali. Per questa riforma il rapporto indica, per quanto riguarda l'assetto amministrativo, alcune misure che intervengano ora a migliorare tutto il rendimento complessivo della pubblica amministrazione e agiscano, per così dire, in maniera orizzontale: si tratta degli indici di produttività e degli uffici organizzazione.

Per quanto riguarda gli indici di produttività, il discorso avanzato dal ministro Giannini è serio e va accolto, ma è ora di presentare gli studi. Mi pare che il Ministro abbia informato la Commissione di passi avanti, di momenti conclusivi; bisogna conoscerli, anche perchè diversamente abbiamo, anche qui, una mano destra che non sa che fa la sinistra. Dalla relazione sul fabbisogno di cassa del 1980 si vede che ci si è misurati su una applicazione di criteri di produttività, per quanto riguarda la pubblica amministrazione, con metodi che sono per lo meno discutibili; assumere i carichi di lavoro come indici di produttività non sempre è una scelta giusta. Bisogna perciò adottare una serie combinata di elementi e bisogna su questo arrivare ad una scelta decisiva.

Così per quanto riguarda le procedure, i sistemi informativi, di cui già ho detto, e i contratti dello Stato: positive le indicazioni del ministro Giannini.

Più debole ci pare quella parte del rapporto che accenna ai Ministeri e alla Presidenza. Consideriamo giusta una fase conoscitiva, ma da qualche parte bisognerà cominciare ad avviare subito questo processo, non rinviando tutto a dopo, bensì stabilendo delle priorità, dei criteri di fondo; altrimenti le questioni urgenti incalzano e si rischia di avere delle soluzioni tampone e degli aggiustamenti settoriali; si tratta di stabilire un orientamento politico e culturale e di avere delle priorità e dei criteri d'intervento; fuoruscire dal formalismo e dalle irresponsabilità, intervenendo sulle procedure, qualificare il ruolo dei funzionari pubblici deve poter significare un tipo diverso di amministrazione, controllabile nei risultati, liberata da mille vincoli che ne frammentano l'attività per singoli atti.

La chiave di volta per operare in tale direzione, superando la separazione tra le due culture, quella dei giuristi e quella degli economisti, è quella della ricongiunzione tra politica dell'amministrazione e governo dell'economia. Questo ci sembra un punto che merita un'attenzione particolare da parte dell'Assemblea.

L'attuale frammentazione ministeriale rende esasperato il problema del coordinamento, ma questo è più drammatico proprio per quanto riguarda i temi del governo dell'economia, dove operano otto Ministeri d'intervento economico: si tratta di un qualcosa che contrasta profondamente con le esigenze di programmazione economica. Occorre allora sottolineare che, senza riforma dell'amministrazione (almeno cominciando a riformare un gruppo di Ministeri e di comitati interministeriali), la Presidenza del Consiglio rimane un punto interrogativo, un vuoto, uno scheletro; per cui occorre mettere in cantiere subito una riforma dell'assetto ministeriale e in parallelo uno studio sulla riforma della Presidenza del Consiglio, riformando il CIPE e avendo chiaro che con un indirizzo su tali problemi è possibile ed è anzi necessario impostare un discorso che riguardi

i poteri di coordinamento e di supporto della Presidenza del Consiglio che sono influenzati direttamente dal tipo di struttura ministeriale che si vuole costituire.

Per quanto riguarda l'assetto dei Ministeri, avanziamo alcune proposte. Consideriamo, almeno dal punto di vista del metodo che abbiamo adottato rispetto al passato, che l'adozione di una semplice logica di riaccorpamento non basti e sia una semplificazione. Si tratta di fare dei passi avanti: occorre infatti l'adozione di un modello differenziato che discenda dall'adozione combinata di diversi criteri (noi ne indichiamo quattro che riguardano i Ministeri e uno che riguarda le aziende dello Stato) che sono: il dipartimento, il Ministero idoneo alla programmazione, l'amministrazione per obiettivi, il riaccorpamento delle competenze. Bisogna così operare per modelli differenziali, non commettendo l'errore di pensare che basti il semplice riaccorpamento: anzi, non riformando le procedure e il modo d'essere dell'amministrazione in molti aspetti, il solo riaccorpamento potrebbe essere più negativo che positivo.

La visione d'insieme non è un vezzo teorico di qualche esaltato specialista della materia, ma è una necessità; visione d'insieme che consideriamo debba avere gradualità e priorità. Quindi nei nostri documenti indichiamo indirizzi di fondo per ottenere modelli differenziati, strutture idonee a programmare, a riunificare le competenze e dotarle di notevole elasticità in rapporto agli obiettivi.

Per i Ministeri, oltre quello delle finanze che è già in fase avanzata e che consideriamo una priorità, indichiamo i Ministeri d'intervento economico; a cominciare dall'agricoltura che è considerabile come un Ministero chiave per risolvere i problemi interorganici: Presidenza - Comunità europea - regioni - funzioni di programmazione. Un altro Ministero importante è il Ministero dell'industria per vedere quale sarà e quale deve essere l'assetto dell'industria, delle partecipazioni statali e del commercio estero. Questi tre Ministeri sono un altro campo in cui si configura che tipo di politica industriale bisogna fare, che tipo di sviluppo economico bisogna sollecita-

re, che sbocco diamo al dibattito sulla riforma delle Partecipazioni statali. Per le aziende statali indichiamo un'esigenza: noi riteniamo il modello ministeriale incompatibile o largamente incompatibile e che occorre adottare modelli differenziati per le singole aziende.

Le aziende dello Stato costituiscono un elemento complessivo di esame e di raffronto critico che a tutt'oggi ha attirato scarsa attenzione ed un rilievo soltanto episodico. Valga per tutti il caso delle Ferrovie dello Stato, la cui riforma insegue se stessa da diversi anni ed ora sembra delinarsi per mezzo di un negoziato sindacale di cui il Governo non ha mai ritenuto di informare il Parlamento. Sulla complessa situazione delle aziende e sui diversi istituti di tipo aziendale manca una seria verifica, in un campo in cui coesistono forme dissimili di organizzazione, diversità di raccordo con i Ministeri competenti e con la Corte dei conti, distinzioni di scopi che vanno da quelli di tipo industriale (monopoli di Stato) all'agenzia, a quelli del trasporto ferroviario e del servizio postale e telegrafico.

Una verifica ampia occorre anche sugli scopi e in rapporto ai risultati raggiunti, sui modelli organizzativi, gli investimenti e la produttività aziendale; dicevo una verifica ampia che non spinga il Parlamento ad agire caso per caso, che sarebbe la iattura più grande perchè provocherebbe una serie di concatenazioni e di spinte che produrrebbero nuovi guasti.

Dunque, accennata questa linea di riforma dei Ministeri con le gradualità indicate, è chiaro che ritorna il tema dell'assetto del Governo, della Presidenza del Consiglio, con il problema di un vincolo, diverso dalla sottordinazione gerarchica ma di diritto pubblico, che riguardi i programmi di Governo e quindi la responsabilità dei Ministri nei confronti del Governo collegialmente inteso. E qui sorge l'altra questione della collegialità effettiva del Governo. Spesso si parla di riforma della Presidenza del Consiglio e si lascia nel buio il fatto grave che in tutti questi anni il ruolo del Consiglio dei ministri è andato deperendo e che non esiste una regolamentazione che garantisca quello che è un

momento distinto di rilevanza costituzionale, che è il Consiglio dei ministri.

Questo significa che non esiste una politica del Governo in quanto tale, mentre esiste una politica dei Ministri, un ruolo di mediatore del Presidente del Consiglio che si sobbarca quest'opera, ma che non corrisponde a una politica governativa come tale ma ad una sua segmentazione per Ministeri.

A nostro giudizio le funzioni collegiali andrebbero assistite da funzione di *staff*, soprattutto per gli atti di indirizzo e coordinamento nei rapporti con le regioni e con la Comunità europea, per formulare criteri direttivi degli atti oggi delegati ai comitati interministeriali. Questo è un altro nodo da sciogliere: risolto il problema del Consiglio dei ministri, dobbiamo procedere alla liquidazione di molti comitati interministeriali che hanno espropriato la collegialità, costituzionalmente delineata, con forme di collegialità settoriale o ristretta.

Il discorso sull'insieme dell'organizzazione statale deve quindi tendere a superare una organizzazione che non risponde dei risultati ma solo dei singoli atti, superando modi di procedere e processi decisionali sui quali certo pesa negativamente il problema dei controlli. Mi sono meravigliato, ascoltando l'intervento del collega Jannelli, nel vedere che egli sottovalutava questo problema. Mi riferisco alla necessità di limitare fortemente il controllo preventivo; ormai esistono idee e proposte definite: è ora di passare ai fatti.

Anche il rapporto accenna chiaramente a questa esigenza. Occorre certo creare le condizioni per una riforma culturale, d'impianto, della Corte dei conti, tale da consentire che questo organismo estenda il proprio esame, oltre la regolarità della gestione, fino all'efficienza dell'attività amministrativa. Ciò comporta l'individuazione di più idonee strutture, di modi di lavoro del Parlamento che corrispondano a questa nuova attività della Corte, in rapporto a un sistema di controlli profondamente riformato che privilegi il controllo dei risultati.

Dobbiamo anche dire che la massa dei controlli non corrisponde al grado di efficienza: si tratta di un'attività costosa e oggi inutile, allo stato delle cose, che è anche la ragione di

molte fughe dalla statalità, dove si accampa per molti versi l'esigenza di sfuggire alla rete intricata dei controlli interni ed esterni.

Si tratta quindi di un problema da assumere nel quadro di questa visione della pubblica amministrazione da rifondare, da sviluppare secondo la logica dell'ordinamento e guardando ai fini dell'amministrazione stessa.

Abbiamo detto e sottolineato che si deve guardare anche ai destinatari, ai cittadini, alle masse popolari. Dobbiamo costruire una amministrazione per i cittadini, in un rapporto più stretto e più produttivo con essi anche in termini di efficienza. Questo significa richiamare il tema della giustizia dell'amministrazione, che sollecita certamente una visione critica di tutto il sistema di tutela dei cittadini di fronte alla pubblica amministrazione qual è stato trasmesso, con alcune innovazioni, dalla legislazione precostituzionale, in base a criteri distintivi non sempre chiari della giurisdizione, tra diritti e interessi, con frequenti conflitti e duplicità di giudizi.

È stato rilevato da numerosi studiosi che tale sistema non tutela i privati con efficacia né soddisfa a pieno gli interessi generali che ben possono garantirsi anche in un processo dove le parti abbiano parità sostanziale. Ci siamo misurati su questo tema con leggi limitate: bisogna andare oltre. Ci siamo sforzati di garantire l'indipendenza del giudice amministrativo, abbiamo lavorato cercando di varare un nuovo ordinamento dei consiglieri di Stato e dei magistrati del TAR: bisogna andare oltre il problema del rapporto tra TAR e Consiglio di Stato.

Abbiamo positivamente voluto evitare una sottoordinazione del giudice di primo grado: occorre andare nel senso di una riforma dei procedimenti, e ciò non solo relativamente al processo del lavoro pubblico, ma in genere relativamente ai procedimenti dinanzi al giudice amministrativo. Già ora però occorre impostare un più ampio discorso che si ispiri al criterio dell'unità della giurisdizione che richiede il concorso oltre che delle forze politiche anche di quelle culturali. Un discorso che è compatibile con l'articolo 103 della Costituzione, che non preclude un assetto più razionale del sistema di giustizia amministra-

tiva. Frattanto i progetti indicati nel rapporto vanno presentati e occorre cominciare, non rinviandolo, il lavoro legislativo sulle questioni urgenti. Ma certo il rapporto tra Stato e cittadini è un punto di partenza e un punto di arrivo per un discorso di riforma della pubblica amministrazione. Il fine stesso del coordinamento del sistema amministrativo è il raggiungimento degli scopi pubblici all'altezza dei tempi nostri che sono così travagliati e difficili.

Ancora una volta però il quadro costituzionale — e qui raccolgo l'indicazione fatta all'inizio della relazione dal senatore Bonifacio — rimane un punto di forza e di unità. Abbiamo tentato, onorevoli colleghi, di misurarci su un insieme di questioni che richiederanno certo un maggiore approfondimento, consapevoli di tutte le risposte nuove che occorre dare per operare un profondo rinnovamento ed un risanamento morale ed istituzionale dello Stato. Ci siamo misurati con questioni di governo, pur collocati, all'opposizione, sicuri di lavorare non solo per risolvere le questioni della pubblica amministrazione, ma di preparare ed avvicinare il futuro, di garantire le basi e l'avvenire stesso della democrazia e della Repubblica. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

Annunzio di interrogazioni

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

V I G N O L A, segretario:

SPADACCIA, STANZANI GHEDINI. — *Ai Ministri della sanità e di grazia e giustizia*. — Per sapere, in relazione alla denuncia della signora Ornella Arona Vella contro l'anestesista dell'ospedale di Sciacca, Salvatore Bono Catanzaro, per atti di libidine ed osceni che sarebbero stati commessi in occasione di un intervento abortivo, se non s'intenda aprire un'inchiesta ammi-

nistrativa sull'attività di detto ospedale in presenza di notizie di altre denunce per simili episodi di abuso sulle pazienti, successivamente ritirate in seguito a pressioni esercitate dagli organi interessati, ma anche da organi dello Stato, su queste donne.

(3 - 00754)

FERMARIELLO, MOLA. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Per sapere:

se e quando verrà risolta positivamente, attraverso il piano della cantieristica, la crisi dell'« Italcantieri » di Castellammare di Stabia;

se, frattanto, verranno assegnate commesse allo stabilimento per assicurare lavoro alle maestranze ed alle piccole ditte appaltatrici lezate all'attività indotta.

(3 - 00755)

ROMEI, CENGARLE, CODAZZI Alessandra, GRAZIOLI, BORZI, BOMBARDIERI, MANENTE COMUNALE, DERIU, MELANDRI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere le sue valutazioni circa il fondamento della presunta condizione di illegittimità dell'organo di amministrazione del Servizio contributi agricoli unificati (SCAU), rilevata da ambienti sindacali e resa nota dalla stampa.

Considerato che i rilievi di illegittimità sarebbero così motivati:

1) in assenza di norme statutarie, al Servizio contributi agricoli unificati sono preposti una commissione centrale ed il suo presidente, nominati con decreto del Ministro, i quali durano in carica due anni (articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 2 febbraio 1945, n. 75);

2) i membri dei consigli d'amministrazione degli enti pubblici durano in carica per il tempo previsto dalle leggi istitutive e possono essere confermati una sola volta (articolo 32 della legge 20 marzo 1975, n. 70);

3) l'ultimo decreto ministeriale di nomina degli attuali componenti (tranne uno nominato in sostituzione di un membro defunto) ne ha fissato la durata in carica per il biennio 1° gennaio 1974-31 dicembre 1975, per cui essi da quest'ultima data operano

nella cosiddetta condizione di tacita *prorogatio*;

4) il presidente della predetta commissione centrale, che assume anche la rappresentanza legale dell'ente, pur esso nominato per il biennio 1974-1975, ha cessato le sue funzioni per dimissioni — regolarmente accolte dal Ministro competente — il 1° luglio 1976, dalla cui data, non essendo previste funzioni vicarie, queste ultime sono state — per decisione dell'organo in questione, già in condizione di tacita *prorogatio* — attribuite al componente più anziano, circostanza quest'ultima non contemplata da alcuna norma specifica;

5) alla commissione centrale preposta al Servizio contributi agricoli unificati sono assegnati dalla legge anche importanti compiti consultivi nei confronti del Ministero in materia di rilevazione dei salari medi dei lavoratori agricoli e di ricorsi,

gli interroganti, tenuto conto anche delle gravi, negative conseguenze, per i dipendenti dello SCAU e per milioni di lavoratori agricoli, che potrebbero derivare ove risultasse acclarato il fondamento di illegittimità ricordato all'inizio, chiedono in particolare di conoscere:

a) le ragioni per le quali il Ministero non ha adempiuto, dal 1° gennaio 1976, ai compiti ad esso affidati dalla legge in materia di nomine degli amministratori dello SCAU;

b) se il Ministro non ritiene di dover adottare urgentemente gli atti di sua competenza per sanare una situazione sicuramente anomala, di dubbia legittimità e foriera di effetti molto preoccupanti, sotto il profilo sia sociale che della buona amministrazione dell'interesse pubblico.

(3 - 00756)

DE GIUSEPPE. — *Al Ministro degli affari esteri ed al Ministro senza portafoglio per gli affari regionali.* — Premesso:

1) che sono sempre più numerose le iniziative delle Regioni volte a creare loro nuovi uffici in Stati esteri ed a promuovere viaggi ufficiali di amministratori per manifestazioni economiche e culturali e per rapporti con organizzazioni pubbliche straniere;

2) che tali iniziative spesso vengono programmate senza informare il Ministero degli affari esteri e le rappresentanze diplomatiche italiane, le quali, anzi, come l'interrogante ha potuto personalmente accertare, apprendono notizia di tali visite nel corso della loro effettuazione o addirittura dopo la loro conclusione;

3) che tale metodo non contribuisce certamente ad offrire all'estero un'immagine dell'Italia confacente al proprio prestigio ed ai propri interessi;

4) che simili rapporti con l'estero, peraltro non indifferenti neppure per impegno di spesa, spesso sembrano non rientrare tra le competenze delle Regioni,

l'interrogante chiede di conoscere se il Governo non ritenga opportuno promuovere la disciplina dell'intera materia in modo da essere preventivamente informato su tali iniziative, anche al fine di coordinarle e sostenerle se ritenute meritevoli di assenso.

(3 - 00757)

DE GIUSEPPE. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Considerato:

che, in attuazione del progetto 5199, la Cassa per il Mezzogiorno sta realizzando la strada a scorrimento veloce Maglie-aeroporto di Galatina-strada statale n. 101, importante asse di penetrazione nel basso Salento;

che tale arteria va completata con opere valide ad affrontare gravi problemi di traffico sino ad ora irrisolti, specialmente quando i costi delle opere stesse sono modesti e sono notevoli, invece, i risultati;

che in questa ottica si pone la necessità di prevedere prioritariamente il collegamento con Galatina che, oltre ad essere il più popoloso comune della provincia, è al centro di una fitta rete stradale ed ha importanti strutture culturali, sociali ed economiche al servizio di un ampio comprensorio, per cui ogni giorno, all'interno dell'abitato, si riversa un traffico divenuto ormai insostenibile,

l'interrogante chiede di conoscere se il Ministro non ritenga indispensabile il completamento della strada di cui trattasi con un raccordo per Galatina che, se opportuna-

mente studiato, potrebbe rappresentare anche un primo tratto di variante dell'abitato, contribuendo così a dirottare dal centro urbano parte, almeno, del traffico di transito.

(3 - 00758)

FERMARIELLO. — *Al Ministro dei beni culturali e ambientali.* — Per sapere se esiste un programma di espropri per l'acquisizione, prima che sia troppo tardi, di aree ove è sepolta l'antica Stabia, e perchè non è stato esercitato, tutte le volte che se ne è presentata l'opportunità, il diritto di prelazione per le aree già vincolate, anche allo scopo di salvaguardarle dal pericoloso e disordinato moltiplicarsi di costruzioni abusive.

(3 - 00759)

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

MANCINO, SAPORITO. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere se non ritenga di prorogare i termini stabiliti nel decreto-legge n. 663 del 31 dicembre 1979, convertito nella legge 29 febbraio 1980, n. 33.

L'articolo 23-*quater*, infatti, prevede l'esonero dal pagamento delle somme accessorie dovute all'INPS, in dipendenza di irregolarità commesse in materia di obblighi contributivi, da tutte le aziende che avessero, entro la data perentoria del 30 giugno 1980, sanato la propria situazione contributiva nei confronti dell'INPS, ivi compresa la parte relativa alla contribuzione per l'assicurazione contro le malattie ed alle contribuzioni ad essa connesse.

Sebbene detta legge sia in vigore dal 15 marzo 1980, sta di fatto che a tutt'oggi la quasi totalità delle sedi provinciali INPS non hanno ancora comunicato all'esterno, ovvero inviato ai beneficiari, le modalità per accedere al cosiddetto condono (cioè, peraltro, è comprensibile, se si considera che solamente in data 23 maggio 1980 la direzione generale dell'INPS, con circolare n. 50976 RCV, inviava le istruzioni operative interne ai vari uffici periferici).

Date la complessità della materia e la molteplicità delle norme operative in ordine alle procedure di gestione, in concreto il termine di 15 giorni — tale divenuto per effetto delle considerazioni avanti svolte — è assolutamente inadeguato agli adempimenti da assolvere e, quindi, il condono è vanificato dalla limitatezza del tempo da utilizzare da parte delle aziende e degli studi di consulenza del lavoro.

Tenuto, poi, conto dell'approssimarsi del periodo feriale e della precaria situazione del personale dell'INPS, impegnato a far fronte alle richieste di informazioni in ordine al condono, gli interroganti chiedono se il Ministro non ritenga utile lo slittamento ad un periodo più congruo.

Gli interroganti chiedono, altresì, se, a fronte del rigore dell'articolo 23-*quater* della legge 29 febbraio 1980, n. 33, gli eventuali errori commessi in buona fede nella elaborazione dei dati forniti in occasione del condono possano essere successivamente sanati senza decadere dal beneficio del condono stesso.

(4-01118)

MURMURA. — *Ai Ministri della difesa, dell'interno e dei lavori pubblici.* — La repressione del grave abusivismo edilizio, attraverso la demolizione delle opere realizzate, incontra molto spesso notevoli difficoltà per la mancata disponibilità da parte delle imprese ad eseguire tale incarico legittimamente conferito dalle Amministrazioni locali.

Al fine di rimuovere questo ostacolo, l'interrogante chiede di conoscere se si intenda o meno autorizzare il Genio militare ad aderire alle richieste eventualmente ad esso presentate da parte dei sindaci che intendano avvalersi di questa preziosa collaborazione.

(4-01119)

MURMURA. — *Al Ministro delle finanze.* — Per conoscere come intenda risolvere l'annosa e delicata questione del funzionamento della ricevitoria del lotto a Vibo Valentia, ove assenza del titolare ed indolenza

dell'Amministrazione finanziaria impediscono il puntuale assolvimento di un servizio che, moralmente forse non condivisibile, esige comportamenti seri e non defatiganti sul versante pubblico.

Su questi adempimenti e non sulla pubblicità si misura la funzionalità di un'Amministrazione pubblica, che l'interrogante ritiene assai carente anche in questo specifico settore.

(4-01120)

CASTELLI. — *Al Ministro della sanità.* — Per sapere se gli sia noto:

a) che il suo Ministero non ha ancora corrisposto alla Croce rossa italiana, comitato provinciale di Bergamo per i centri di rieducazione psico-motoria per bambini e giovani di Albino e Torre Boldone, le indennità di degenza per il secondo trimestre 1979, per un importo di lire 162.950.250;

b) che la Regione Lombardia non ha versato nè le indennità del terzo e quarto trimestre 1979, per un importo totale di lire 220.630.950, nè l'anticipo del primo trimestre 1980, per un importo di lire 190 milioni;

c) che l'insolvenza dello Stato e della Regione per oltre lire 550.000.000 è stata tamponata con il ricorso al credito sino ai primi mesi del 1980, quando l'imposizione della Banca d'Italia, vietante ogni ulteriore ampliamento del già ingente credito, ha reso impossibile persino il pagamento degli stipendi, provocando, di fronte all'insostenibile situazione, le dimissioni, sia del presidente, sia dell'intero consiglio del comitato provinciale della Croce rossa italiana;

d) che, in conseguenza di tali fatti, i centri di rieducazione psico-motoria di Albino e Torre Boldone, già vanto per decenni della Croce rossa italiana bergamasca, sono praticamente distrutti da riforme annunziate e programmate, ma praticamente inattuata, e dalle inefficienze ed insolvenze statuali e regionali.

Per sapere, altresì, quali iniziative, nell'ambito della propria residua competenza, il Ministero voglia assumere per evitare che la riforma sanitaria si risolva puramente

e semplicemente nella liquidazione di iniziative esistenti e vitali, senza offrire soluzioni alternative e, quindi, con spreco di pubblico denaro e deterioramento dei servizi resi alla comunità.

(4 - 01121)

SASSONE. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per sapere quali provvedimenti si intendano prendere per evitare il ripetersi delle interruzioni nell'erogazione dell'energia elettrica nel comune di Villata, in provincia di Vercelli.

Le interruzioni di energia elettrica sarebbero state una decina, da domenica 15 a lunedì 16 giugno 1980, della durata dai 10 minuti ad oltre un'ora, ed hanno procurato disagi alle piccole aziende industriali esistenti, ai locali pubblici ed ai cittadini.

Siccome la situazione si trascinerrebbe da anni, in ogni stagione, con interruzioni di energia elettrica prolungate, come rilevato anche dalla stampa locale, l'interrogante chiede di conoscere quali provvedimenti saranno presi per normalizzare la situazione.

(4 - 01122)

FASSINO. — *Ai Ministri dei trasporti, dell'agricoltura e delle foreste, del lavoro e della previdenza sociale, dei lavori pubblici e del turismo e dello spettacolo.* — In relazione a notizie ed articoli apparsi di recente sulla stampa agricola, e in particolare sulla agenzia « Agrapress » e sui periodici « L'Informatore Agrario » e « Nuova Agricoltura », e ad iniziative prese da alcune Regioni, come quella pugliese, nella riunione presso il locale Assessorato ai trasporti del 28 maggio 1980, si chiede di conoscere quali

iniziative, eventualmente coordinate, si intendono prendere per:

a) migliorare le condizioni dei trasporti delle persone nelle zone rurali, in particolare dei lavoratori che si recano quotidianamente nelle aziende;

b) assicurare un maggior contatto tra città e campagna alle stesse condizioni che, nei centri urbani, sono assicurate dai servizi pubblici;

c) perequare le tariffe dei trasporti nelle zone rurali, a parità di condizioni e di intensità del servizio, con quelle praticate nelle zone urbane;

d) incentivare, attraverso il miglioramento del trasporto delle persone, sia lo stabilirsi della gente — specie degli anziani — nelle zone di campagna, sia l'agriturismo ed il trascorrere del tempo libero, in particolare dei giovani, nelle zone rurali.

(4 - 01123)

Ordine del giorno per la seduta di giovedì 19 giugno 1980

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, giovedì 19 giugno, alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione del Rapporto presentato dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato.

La seduta è tolta (ore 19,20).

Dott. ADOLFO TROISI

Direttore Generale

Incaricato *ad interim* della direzione del
Servizio dei resoconti parlamentari