

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

140^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 19 GIUGNO 1980

Presidenza del vice presidente OSSICINI,
indi del vice presidente VALORI

INDICE

CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA (24 giugno-4 luglio 1980) . . . <i>Pag.</i> 7434	COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI
	Variazioni nella composizione . . . <i>Pag.</i> 7409
COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULL'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI PER LA RICOSTRUZIONE E LA RIPRESA SOCIO-ECONOMICA DEI TERRITORI DELLA VALLE DEL BELICE COLPITI DAI TERREMOTI DEL GENNAIO 1968	DISEGNI DI LEGGE
Variazioni nella composizione 7409	Annunzio di presentazione 7409
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER I PROCEDIMENTI D'ACCUSA	Approvazione da parte di Commissioni permanenti 7411
Comunicazione relativa ad ordinanza di archiviazione 7428	Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante 7409
	Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente 7410, 7436
	Presentazione di relazione 7410
	Trasmissione dalla Camera dei deputati . 7436

140ª SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

19 GIUGNO 1980

MOZIONI E INTERROGAZIONI

Annunzio di interrogazioni Pag. 7436
 Ritiro di mozioni 7439

**ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA
DI MARTEDI' 24 GIUGNO 1980 7439****PETIZIONI**

Annunzio 7411

PROGRAMMA DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA (maggio-giugno 1980)

Integrazioni e spostamento del termine finale al 4 luglio 1980 7433

**RAPPORTO PRESENTATO DAL MINISTRO
SENZA PORTAFOGLIO PER LA FUNZIONE PUBBLICA SUI PRINCIPALI PROBLEMI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO (Relazione orale)****Seguito della discussione:**

PRESIDENTE Pag. 7431, 7433
 BRANCA (Sin. Ind.) 7416
 GIANNINI, ministro senza portafoglio per la
 funzione pubblica 7429, 7433
 MAFFIOLETTI (PCI) 7430, 7431
 MURMURA (DC) 7423, 7431
 NOCI (PSI) 7432
 PISTOLESE (MSI-DN) 7418, 7432
 SAPORITO (DC) 7411
 SPADACCIA (Misto-PR) 7432

Presidenza del vice presidente OSSICINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 17). Si dà lettura del processo verbale.

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

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

Annunzio di variazioni nella composizione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

PRESIDENTE. Il senatore Proccacci è stato chiamato a far parte della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in sostituzione del senatore Chiarante.

Annunzio di variazioni nella composizione della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e la ripresa socio-economica dei territori della Valle del Belice colpiti dai terremoti del gennaio 1968

PRESIDENTE. Il senatore Gusso è stato chiamato a far parte della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e la ripresa socio-economica dei territori della Valle del Belice colpiti dai terremoti del gennaio 1968, in sostituzione del senatore Miroglio.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro dei lavori pubblici:

« Modifiche ed integrazioni all'articolo 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante sanzioni amministrative in materia edilizia ed urbanistica. Disciplina e recupero delle opere abusive realizzate prima dell'entrata in vigore della medesima legge » (959).

È stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

ANTONIAZZI, BACICCHI, CAZZATO, ZAVATTINI, PANICO, LUCCHI Giovanna, MARTINO, ZICCARDI, MASCAGNI, MARGOTTO, MIANA, BONAZZI, SASSONE, CIACCI, VITALE Giuseppe, LA PORTA e TALASSI GIORGI Renata. — « Nuove norme previdenziali ed assistenziali per i lavoratori dipendenti da imprese cooperative e non, che manipolano, trasformano, commercializzano i prodotti agricoli e zootecnici » (958).

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

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

alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento gene-

rale dello Stato e della pubblica amministrazione):

« Modifiche alle norme sul reclutamento degli ufficiali in servizio permanente del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza » (911) (Approvato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati), previ pareri della 4ª e della 5ª Commissione;

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

« Svolgimento di attività sportive degli insegnanti di educazione fisica, atleti o tecnici di livello nazionale » (912) (Approvato dalla 8ª Commissione permanente della Camera dei deputati), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 9ª Commissione permanente (Agricoltura):

« Interventi della Cassa per la formazione della proprietà contadina a favore delle cooperative agricole » (461-B) (Approvato dalla 9ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 11ª Commissione permanente della Camera dei deputati), previ pareri della 6ª e della 11ª Commissione.

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

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

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

SCARDACCIONE ed altri. — « Norme per la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico ai

vigili del fuoco » (880), previ pareri della 5ª, della 6ª e della 8ª Commissione;

FLAMIGNI ed altri. — « Abrogazione delle norme che limitano il diritto a contrarre matrimonio del personale del Corpo di polizia, Forze armate e corpi assimilati e riammissione in servizio di appartenenti ai Corpi di polizia » (898), previ pareri della 2ª, della 4ª e della 5ª Commissione;

« Norme sulle attività alberghiere esistenti. Disposizioni per la prevenzione incendi » (939) (Approvato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati), previ pareri della 10ª e della 11ª Commissione;

alla 4ª Commissione permanente (Difesa):

BACICCHI ed altri. — « Modifiche ed integrazioni all'articolo 3 del decreto-legge 18 settembre 1976, n. 648, concernente interventi per le zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dagli eventi sismici dell'anno 1976, convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 1976, n. 730, e all'articolo 23 della legge 8 agosto 1977, n. 546 » (906), previo parere della 1ª Commissione;

alla 9ª Commissione permanente (Agricoltura):

TRUZZI ed altri. — « Distillazione agevolata dei vini da tavola di produzione nazionale » (875), previ pareri della 5ª, della 10ª, della 12ª Commissione e della Giunta per gli affari delle Comunità europee.

Annunzio di presentazione di relazione

P R E S I D E N T E . A nome della 3ª Commissione permanente (Affari esteri), il senatore Dal Falco ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Approvazione ed esecuzione del Regolamento sanitario internazionale, adottato a Boston il 25 luglio 1969, modificato dal Regolamento addizionale, adottato a Ginevra il 23 maggio 1973 » (558).

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E . Nelle sedute di ieri, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

3ª Commissione permanente (Affari esteri):

« Contributo italiano all'Agenzia delle Nazioni Unite per gli aiuti ai rifugiati palestinesi » (872) (Approvato dalla 3ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

4ª Commissione permanente (Difesa):

« Modifiche alle norme sul reclutamento dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri » (257-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla 7ª Commissione permanente della Camera dei deputati), con modificazioni;

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

Deputati LAFORGIA ed altri. — « Proroga della durata in carica delle Commissioni provinciali e regionali per l'artigianato » (827) (Approvato dalla 12ª Commissione permanente della Camera dei deputati), con modificazioni.

Annunzio di petizione

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare lettura del sunto della petizione pervenuta al Senato.

M I T T E R D O R F E R , segretario:

Il signor Giovanni Gilardi, da Como, espone la comune necessità che tutti i militari di leva, durante il servizio, possano viaggiare gratuitamente (Petizione n. 57).

P R E S I D E N T E . A norma del Regolamento, questa petizione è stata trasmessa alla Commissione competente.

Seguito della 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 il seguito della 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.

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

S A P O R I T O . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il rapporto Giannini, la relazione pregevole del senatore Bonifacio, l'approfondito dibattito che si è fino ad ora svolto in quest'Aula richiamano ancora una volta l'attenzione del Senato, direi del Parlamento in generale, su uno dei problemi più delicati e più difficili del nostro ordinamento costituzionale: l'amministrazione dello Stato, alle cui insufficienze e disfunzioni si attribuisce gran parte della crisi di governabilità del nostro paese. È un ritorno di attenzione, come ho detto, perchè già altre volte il Parlamento (e il Senato in particolare), anche nel recente passato, si è occupato del problema esercitando la funzione di indirizzo costituzionale attraverso interventi che sono stati motivati da ragioni di profonde trasformazioni istituzionali registrate nel nostro ordinamento. Basti pensare all'ordine del giorno votato dal Senato il 18 dicembre 1970 per la definizione della metodologia di decisione nei rapporti Stato-regioni per l'esercizio delle funzioni amministrative; basti ancora ricordare i numerosi pareri emessi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sui principi e criteri per il trasferimento alle regioni delle funzioni, personale ed uffici statali ed infine alla preziosa indagine conoscitiva realizzata dalla stessa Commissione parlamentare negli anni 1973-74 sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato.

Questi precedenti interventi parlamentari aiutano a comprendere non solo l'importanza del rapporto in discussione ma anche i profili di novità in esso contenuti, sia pure nei limiti di cui necessariamente occorrerà tener conto.

Diversamente dalla ricordata indagine conoscitiva che, come è noto, si limitava ad esaminare i problemi della riforma dell'apparato amministrativo statale prevalentemente nell'ottica dell'avvenuto trasferimento di compiti e funzioni alle regioni privilegiando i temi della progressiva riduzione dell'area di riserva statale per allargare lo spazio operativo di svolgimento dell'autonomia politica delle regioni, il rapporto Giannini, invece, considera il corso regionale come un momento importante ma non il solo del quadro generale entro cui risolvere i principali problemi della riforma della pubblica amministrazione, sui quali incide il complesso degli enti territoriali che dovrebbero costituire la struttura portante del disegno organizzativo dei pubblici poteri e che hanno bisogno urgente di vedere definito il rispettivo ordinamento istituzionale e finanziario. Direi pertanto che è quasi una fortuna che non si sia proceduto alla riforma dell'amministrazione dello Stato negli anni tra il 1970 e il 1975, perchè essa avrebbe dato luogo sicuramente ad un riassetto marginale e comunque rispondente alle linee e ai principi direttivi della delega data allora al Governo, che puntavano — come tutti ricorderanno — prevalentemente alla costruzione di un sistema amministrativo adeguato alla intervenuta riforma regionale e quindi limitato alla prevalente attività di ridurre le strutture centrali dell'amministrazione in relazione alle materie trasferite. Invece lo scenario cui fa riferimento il rapporto è diverso, più ricco e articolato, ma per fortuna è diversa anche la propensione a ricercare risoluzioni più globali e incisive sull'intero ordinamento della pubblica amministrazione e direi che è maggiore la maturazione che è intervenuta tra le forze politiche a rivedere tutta insieme la nostra organizzazione amministrativa alla ricerca di modelli più nuovi ed adeguati per affrontare, impostare e risolvere i problemi degli anni '80.

Vi è una consapevolezza generale, onorevoli colleghi, che l'avvio di un programma di riforme istituzionali, come ricordava il senatore Bonifacio, è essenziale non solo e non tanto per abbattere strutture e procedure storicamente superate, ma anche per offrire al paese ed alla pubblica opinione il segno di un impegno delle forze politiche, del Parlamento e del Governo per un generale inizio di un processo di adeguamento delle istituzioni alla società reale, che è la risposta politica indispensabile per ricreare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni di democrazia.

È sperabile, infine, che l'avvio della discussione in Parlamento di questo rapporto susciti interesse ed attenzione nel paese, nel mondo politico e sociale e nella cultura giuridica, nel mondo sindacale, e ricrei quelle tensioni riformiste che sono essenziali per stimolare riflessioni, contributi o apporti operativi per un migliore funzionamento delle strutture in cui si articola il pubblico potere in Italia.

Onorevoli colleghi, occorre però doverosamente precisare quali sono gli obiettivi del rapporto per meglio puntualizzare quale deve essere il contributo del Parlamento per evitare illusioni o sopravvalutazioni. Il rapporto tende a suscitare in Parlamento un dibattito fra le forze politiche alla fine del quale dovranno emergere « chiare determinazioni di indirizzo » per la materia della pubblica amministrazione.

Si evince da ciò un primo dato politico, cioè che il problema non riguarda soltanto le forze della maggioranza governativa, ma tutti i partiti politici, ognuno dei quali deve contribuire alla elaborazione dell'indirizzo politico che il Parlamento dovrà definire.

Ancora sul terreno degli obiettivi vi è da precisare che il rapporto nell'individuare i nodi da sciogliere è prevalentemente problematico, come è stato ricordato, e pertanto spesso richiede e non offre orientamenti per le soluzioni da adottare. Ne consegue che le indicazioni del Parlamento dovranno non soltanto sottoporre a verifica le problematiche segnalate e le motivazioni assunte, ma offrire anche al Governo indirizzi puntuali per gli obiettivi di riforma da realizzare. Ciò rientra nei compiti propri del Parlamento al quale

spetta non solo esercitare l'indirizzo politico generale, ma anche formulare contenuti di indirizzi politici per settori determinati, tra cui quello della pubblica amministrazione costituisce uno dei più importanti e, per tradizione, oggetto dell'attenzione del Parlamento.

Data però la delicatezza della materia e tenuto conto che l'intervento parlamentare viene esercitato su un terreno più vasto, più ampio, si può dire che nel caso in parola si tratta di definire non solo un indirizzo politico-amministrativo dei settori pubblici, bensì un indirizzo politico generale per la riforma dell'intero sistema della pubblica amministrazione, tanto è che correttamente potremmo dire che sul rapporto Giannini l'intervento delle Camere si può legittimamente qualificare di « indirizzo costituzionale ». Da questo punto di vista risulta evidente l'importanza non solo del rapporto, ma anche della discussione e delle risultanze finali cui questo ramo del Parlamento perverrà al termine del dibattito.

Ma appunto per gli aspetti più squisitamente politici non mi meraviglio di alcune critiche avanzate dal senatore Maffioletti nel suo intervento, quando ha sottolineato che il Governo nella sua presentazione alle Camere ha assunto alcuni indirizzi che contraddirebbero quelli presenti nel documento. Devo solo rispondere che la più parte delle motivazioni del rapporto è appunto in tali contraddizioni, ma non soltanto nelle contraddizioni del Governo, perchè probabilmente anche altri settori della vita costituzionale del paese danno luogo a contraddizioni (guardiamo l'azione amministrativa regionale, l'esercizio del potere d'iniziativa legislativa dei singoli parlamentari, la stessa contrattazione sindacale). Emergono quindi in continuazione contraddizioni per la mancanza di un preciso quadro generale di riferimento per la cui delineazione può dare delle indicazioni il rapporto ai fini dell'indirizzo del Parlamento.

Certamente anche noi riteniamo che la questione amministrativa abbia un valore politico nel senso che impone scelte. E noi vogliamo dare il nostro contributo in Parlamento perchè queste scelte si facciano secon-

do la logica degli interessi nazionali e non secondo la logica del potere, secondo l'accusa che veniva qui fatta alla Democrazia cristiana, un'accusa che va respinta non a parole, ma ricordando l'impegno che abbiamo avuto nell'attuazione dello Stato regionale e nell'esaltazione delle autonomie locali che costituiscono i due versanti fondamentali su cui oggi si può seriamente lavorare per la riforma dell'ordinamento amministrativo generale dello Stato.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, non posso non esprimere un giudizio positivo, non solo sulla puntualità dei problemi segnalati dal rapporto come nodi fondamentali per la riforma della pubblica amministrazione, ma anche sullo spirito generale che ne anima lo svolgimento, ne rileva le tensioni, ne esalta le motivazioni democratiche, in vista della costruzione di uno Stato-ordinamento in cui la ripartizione delle competenze, l'esercizio delle funzioni e la divisione dei poteri non vengano più individuati ed esaminati solo come fattori di garanzia dei cittadini, secondo una vecchia tradizione giuridica per la quale per la democraticità delle istituzioni e dell'ordinamento bastava garantire al cittadino che l'autore dell'atto amministrativo avesse il potere di porlo in essere, ma vengano altresì esaltati come strumenti per l'allargamento dei canali di partecipazione del cittadino all'esercizio delle funzioni pubbliche. Da tale punto di vista concordo con il senatore Bonifacio e con gli altri colleghi che hanno sottolineato l'importanza del rispetto delle autonomie regionali e locali, del completamento istituzionale e finanziario dei rispettivi ordinamenti. Concordo anche sulla necessità di attuare nell'organizzazione delle funzioni dello Stato il più ampio decentramento. Forse è utile la proposta, che qui è stata avanzata, di riconoscere nell'esercizio del potere di organizzazione un grado maggiore di flessibilità del sistema amministrativo nei vari settori pubblici, a patto però che l'attenuazione del principio della riserva di legge, previsto in materia dalla Costituzione, non si accompagni ad una attenuazione del principio dell'imparzialità amministrativa. E non sono contrario, una volta rafforzato il potere di indirizzo e di controllo del Parla-

mento, a ricondurre in una sede unica l'esercizio della funzione di coordinamento, che potrebbe benissimo essere la stessa sede del Ministro della funzione pubblica, a condizione che esso diventi lo strumento della collegialità della Presidenza del Consiglio.

Onorevoli colleghi, alcune osservazioni di merito. Anch'io ho dovuto superare la tentazione di parlare di moltissimi e significativi aspetti del rapporto, ma ho dovuto sceglierne soltanto alcuni per evitare la dispersione e per meglio puntualizzare alcune osservazioni. Innanzitutto sono d'accordo con quanto sostenuto dal senatore Bonifacio, che il rapporto va esaminato nella sua unitarietà, anche se non posso non sottolineare che vi sono alcuni profili che risultano prevalenti rispetto ad altri, importando precisi orientamenti di politica costituzionale o innovazioni legislative urgenti, senza le quali corriamo il rischio di restare sul piano della teoria e della dottrina proprio quando è necessario scendere sul terreno operativo e politico. Uno dei principali aspetti che emergono dal rapporto, e che mi pare sia stato fino adesso sottovalutato, è quello relativo al ruolo, alla utilizzazione dell'informatica. Anche nell'informatica la situazione della pubblica amministrazione risulta atipica nel confronto con gli altri paesi industriali e con la stessa area privata in Italia. Non sto qui a fornire dati che sono mortificanti per la dotazione e per l'utilizzazione che degli elaboratori fa la pubblica amministrazione; però ritengo che sia venuto il momento di una svolta definitiva in questo campo, poichè la tecnologia degli elaboratori elettronici apre negli anni '80 nuove soluzioni: decentrate col sistema dell'informatica distribuita e interattive con l'utenza, che sono sistemi più semplici da gestire e a costi sempre più bassi.

Come per l'aspetto organizzativo generale, anche quest'area ha però l'assoluta necessità di un coordinamento da parte degli organi dello Stato. L'idea che sorge spontanea è quella di creare presso il Ministero della funzione pubblica due direzioni, una organizzativa e una informatica, in stretto rapporto di collaborazione al fine di consentire uno studio e una progettazione di un nuovo assetto organizzativo che renda più efficiente

la struttura dello Stato, dove le informazioni possano rapidamente circolare e consentire un'efficace attività di servizio alla collettività e all'azione di programmazione e pianificazione nazionale.

Solo alcuni cenni al problema degli strumenti per attuare la riforma. La riforma della pubblica amministrazione non sarà sicuramente istantanea, ma richiederà dei tempi lunghi. Perciò è necessario rivedere alcuni strumenti. Bisogna porre molta attenzione ai due strumenti indicati nel rapporto Giannini che dovranno accompagnare e, direi, stimolare la riforma stessa: il Consiglio superiore della pubblica amministrazione e la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Il primo dovrà essere ristrutturato, semplificato nella sua struttura e composizione, ma anche nei suoi compiti di studio, di documentazione e di propulsione, come suggerisce il rapporto stesso. Per quanto riguarda la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sono d'accordo a seguire la strada della delegificazione. La scuola deve ampliare le sue strutture, creare nuove sedi decentrate in relazione all'attuazione delle autonomie regionali, stabilizzare il personale docente, assistente ed amministrativo, addivenire alla formulazione di moduli didattici particolarmente idonei, provvedere non solo al reclutamento, ma anche alla formazione e all'addestramento dei quadri amministrativi che dovranno, in concreto, consentire l'attuazione della nuova organizzazione del pubblico potere nel nostro paese che, in definitiva, è la finalità ultima che si propone la riforma che stiamo esaminando.

Più delicato è il discorso delle aziende e degli enti pubblici. Il problema, a mio parere, non è tanto di vedere se conviene procedere ad una riforma istituzionale, quanto piuttosto di stabilire quale ruolo può ad essi essere assegnato in uno Stato regionale, con ampi sconvolgimenti e trasferimenti di funzioni, in un assetto costituzionale nuovo dell'intera pubblica amministrazione, le cui strutture, a livello centrale, regionale e locale, dovranno servire da supporto alla programmazione. Sarei, comunque, propenso a procedere con molta cautela e molta prudenza per evitare di compromettere il livello

di produttività del sistema delle attuali aziende ed attendere, per quanto riguarda gli enti pubblici, di vedere prima completati tutti i provvedimenti, anche legislativi, di riduzione di essi per poi procedere ad ulteriori interventi.

Infine un ultimo problema, quello del raccordo tra Stato e regioni. Se tale raccordo è a livello costituzionale, come tutti concordano nell'affermare, allora è sul piano del coordinamento legislativo che bisogna operare.

Accennavo in Commissione — e confermo qui in Aula — che ancor prima del livello amministrativo è necessario considerare il livello legislativo dell'autonomia politica delle regioni. Le regioni dovranno esprimere finalmente in questa terza legislatura che va ad iniziarsi la loro capacità di riordinare normativamente i settori di materie ad esse assegnate con gli ulteriori trasferimenti nel 1977-1978.

Viene qui il discorso delle leggi cornice di cui da un po' di tempo a questa parte non si parla più. Le leggi cornice, onorevoli colleghi, sono il primo strumento per l'auspicato raccordo tra Stato e regioni a livello costituzionale. Dopo tale problema viene l'altro della funzionalità delle strutture governanti a livello regionale che deve essere esaminato, per il rilievo che ha nella complessiva definizione dell'attività amministrativa, unitamente a quello della funzionalità delle strutture centrali.

A tale proposito occorrerà rivedere la posizione del commissario di Governo che dovrà svolgere sempre meno compiti di controllo (opportuna sarebbe a tale riguardo una revisione delle disposizioni dell'articolo 41 della legge Scelba del 1953) e svolgere sempre più compiti di sovrintendenza e di coordinamento, sanciti dall'articolo 124 della Costituzione, là dove risultano regolati in maniera chiara ed inequivocabile i rapporti tra attività amministrativa dello Stato nel territorio regionale ed attività amministrativa svolta nello stesso territorio dalla regione.

Accenno solo di sfuggita ad un altro tema, che riguarda i rapporti tra indirizzo politico generale del Governo ed indirizzo politico amministrativo dell'azione di ogni ramo ministeriale, che vanno chiariti e disciplinati se vo-

gliamo assicurare la collegialità delle decisioni di Governo, e infine l'altro ed ultimo problema dei rapporti tra autonomia dell'apparato amministrativo e incidenza della classe politica. Qui bisognerà operare nel senso di superare la situazione di vassallaggio in cui si trova la burocrazia ministeriale rispetto al potere politico, ma bisognerà anche operare in direzione di un nuovo livello di responsabilità cui impegnarla.

Onorevoli colleghi, sono d'accordo, per concludere, con l'individuazione dei problemi fatta dal senatore Bonifacio e su cui necessariamente dovrà esercitarsi l'indirizzo del Parlamento. Probabilmente, bisognerà indicare priorità, dare scadenze per le varie tappe del processo riformatore. Tutti siamo d'accordo che il nostro sistema costituzionale ripartisce la funzione di organizzazione tra il potere legislativo e il potere esecutivo: chiaramente va interpretato in tal senso il primo comma dell'articolo 97 della Costituzione, da cui si ricava un potere generale di indirizzo del Parlamento sull'amministrazione sotto il profilo dell'organizzazione. Appunto perchè non basta solo l'iniziativa parlamentare ed è necessaria un'iniziativa governativa, emerge il problema politico di fondo, cioè la necessità che ci sia una ferma volontà di portare avanti la riforma della pubblica amministrazione.

Per parte nostra, ribadiamo la piena disponibilità a dare il nostro contributo. La Democrazia cristiana ha una sua tradizione culturale, ha una sua visione dello Stato, della società e dell'ordinamento, che trovano largo spazio nel prezioso rapporto predisposto dal Governo e che potranno essere confrontate con la visione, gli orientamenti, le propensioni delle altre forze politiche. Giudichiamo positivamente la proposta del senatore Jannelli di tentare di chiudere la discussione con un documento di impegno per il Governo e per il Parlamento; ci auguriamo che le convergenze che potranno delinearsi sull'indirizzo politico che questo ramo del Parlamento definirà sul rapporto possano dar luogo a convergenze anche di impegno politico, per realizzare le varie tappe della difficile riforma, nella convinzione che quanto più renderemo efficienti le strutture governanti,

tanto più contribuiremo a rendere stabile il nostro ordinamento istituzionale. (*Applausi dal centro*).

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

B R A N C A . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, dirò brevi parole e parlerò solo perchè il mio Gruppo in Commissione ha taciuto. Vi prego di prendere questi miei cenni come un ordine del giorno crepuscolare a presentazione ritardata e senza eccessive pretese.

Il rapporto Giannini ha un'impronta scientifica, come non poteva non essere, ma non pecca certo di astrattezza. Il pericolo è che da una parte sia ritenuto troppo pretenzioso come se contenesse una proposta di illuministico e brutale rivoluzionamento interno dello Stato e dall'altra stimoli, non ora ma in futuro, Camere e parlamentari ad elaborare progetti anche più generali, con il risultato di trasformarsi in una specie di relazione per un congresso scientifico da leggere e da mettere a riposo su un angolo del tavolo a futura memoria. Non dimentichiamo che, se si allarga troppo la veste, il corpo non è più ben custodito.

Il dialogo che si è svolto nella 1ª Commissione non è stato nè di adesione puramente encomiastica, assai pericolosa poichè l'elogio sperticato è tipico più della commemorazione di fatti avvenuti che della pratica attuazione di un progetto, nè è stato di critica faziosamente pignolesca e minuta, altrettanto pericolosa poichè minaccerebbe di disperdere in tante minuscole venguzze la vena cava del modello. Il Ministro non dà soluzioni obbligate, ma chiede al Parlamento un indirizzo politico determinante per le scelte e la 1ª Commissione ha convenuto almeno in questo: che l'indirizzo possa essere dato con il concorso di tutti i Gruppi. Insomma almeno su di esso, nelle sue linee generali ma concrete, non ci sarebbe contrapposizione fra maggioranza e minoranza, tra partiti di palazzo e partiti esclusi dal palazzo, anzi con un po' di malignità si potrebbe dire che qualcuna di queste proposte avanzate dal Governo forse — o meglio senza forse — troverebbe

sorda opposizione e resistenza piuttosto presso i singoli dicasteri che non presso i Gruppi dell'attuale opposizione.

Il Ministro si guardi bene dai colleghi: è veramente meraviglioso come uomini che fino a quando sono qua dentro hanno raziocinio e comprensione appena arrivano ad una stanza del palazzo perdano raziocinio e comprensione. Eppure tutti hanno interesse ad una amministrazione produttiva e perciò tutti possono finalmente concorrere a dare una risposta in un certo modo univoca alle domande del Ministro. Se non altro questa nostra discussione sarà servita — nella 1ª Commissione l'atmosfera è stata spesso addirittura idilliaca — ad attuare, al di là della presenza governativa (stavo per dire le presenze, ma mi correggo), un frammento di quella solidarietà nazionale di cui tanti in qualche modo sentono il bisogno.

Questi sono anche i motivi che ci distolgono dall'esame minuzioso del rapporto. Il Ministro ci chiede, tra l'altro, una indicazione delle priorità e ad essa intendiamo limitarci. I problemi principali sono tre: produttività dell'azione amministrativa e coerentemente rapporti con i cittadini, ordinamento del personale, rinnovo delle strutture, in conformità a troppo dimenticati principi costituzionali e con doveroso ma non servile rispetto per le situazioni che si sono venute creando.

Di questi tre gruppi di problemi quello da affrontare immediatamente e integralmente è il terzo: riforma delle strutture. Infatti se privilegiassimo il primo, rischieremo in partenza, mentre vogliamo la massima produttività dell'azione amministrativa, di incoraggiare lavori in parte improduttivi: le conclusioni a cui giungesse il gruppo di studio sulla produttività si fonderebbero sull'amministrazione quale essa è attualmente e non quale sarebbe una volta emanata la legge sulla Presidenza del Consiglio e sugli organi di autonomia e di decentramento.

So bene — il Ministro ce l'insegna — che si può distinguere in teoria fra attività di governo, politica, ed attività amministrativa e che, sempre in teoria, le tecniche di amministrazione si possono studiare e realizzare indipendentemente dall'azione del Governo. Nella pratica però può accadere che, mesco-

landosi questa (l'azione del Governo) con quelle, una tecnica buona per certe strutture politico-amministrative si riveli meno buona se queste strutture siano fundamentalmente diverse.

Sul primo gomito di problemi non possiamo dunque fare altro che: primo, dare il nostro appoggio (come dire?) politico all'attività del gruppo di studio istituito dal Ministro ed a tutta l'azione del Ministro in questo campo; secondo, sostenere l'opera di pressione che il Ministro della funzione pubblica dovrà svolgere presso gli altri dicasteri affinché, nei limiti in cui è consentito dall'ordinamento, istituiscano uffici di organizzazione; terzo, spingere perchè sia rimosso tutto il calcestrutto in cui si traduce il controllo preventivo sugli atti e che appesantisce il procedimento amministrativo ed il compito immane della Corte dei conti, organismo serio che però, volendo fare troppo su ispirazione senza dubbio lodevole, finisce per essere imbrigliato dalla planetarietà del suo lavoro e dei suoi compiti; quarto, raccomandare una rapida indagine sulle materie che devono essere delegificate.

La nostra Costituzione è abbondantemente farcita di riserve di legge che furono seminate un po' dappettutto per uscire con uno strappo radicale dal regime precedente, in cui l'Esecutivo prevaleva sul Legislativo. Ma il Parlamento non si è reso ancora conto del fatto che, a parte i principi e le fondamentali garanzie, un'amministrazione moderna deve poter disciplinare da se stessa la propria attività con norme generali e perciò rispettose, naturalmente, del principio di legalità.

Così è che ci troviamo molto spesso a battere la fronte su proposte di legge che si disperdono in quisquillie (la parola è stata ridicolizzata da Totò, ma è ancora in uso nel nostro vocabolario) ed in regole di comportamento così minuziose e persino ridicole da incatenare le gambe degli uffici amministrativi, come quella di misurare l'ampiezza dei bottoni delle divise degli ufficiali e di nominare una commissione presieduta da un consigliere di Stato perchè provveda a questi compiti.

Inoltre l'inflazione legislativa incoraggia la naturale propensione di una parte della

nostra burocrazia a rifiutare responsabilità tutte proprie per raccogliersi sotto le fronde della completomania legislativa.

Riteniamo infine che la delegificazione debba essere accompagnata dal sorgere di uffici che disciplinino chiaramente il rapporto sincero e rispettoso da tutte e due le parti fra amministrazione e cittadino (lo ha detto anche Saporito in altri termini).

Sul secondo problema, quello del personale, si discuterà più opportunamente di fronte al progetto di legge quadro, ai nuovi contratti. Una delle alternative proposte dal Ministro (l'eventuale privatizzazione del rapporto di impiego pubblico) è caduta già in Commissione: lo stesso Ministro ha accettato il sistema della qualifica funzionale, da perfezionare e del resto già avviato, che, pur non essendo perfetto ed essendo applicabile solo a certe categorie di dipendenti, è però il più accreditabile per le vecchie carriere secondarie.

D'accordo con il Ministro sulla necessità di distinguere i dirigenti dai direttivi, ma anche d'accordo nell'estendere ai primi un canestro di responsabilità che oggi non hanno (responsabilità amministrative, naturalmente). Ed allora ne deriva un effetto necessario: se la dirigenza ha una posizione autonoma, come ha insegnato il Ministro, perchè è vicina alla direzione politica del Dicastero, bisogna che, accanto al dirigente generale, ci sia un funzionario che gli possa succedere o possa sostituirlo. Di qui la divisione della dirigenza in due categorie, ma, appunto, solo in due categorie: anche qui d'accordo con il Ministro e non con certi sindacati.

A parte ciò, raccomandiamo il massimo impegno verso la *reductio ad unum*, per quanto è possibile, dei ruoli (legge 382, articolo 1, mi sembra). Solo con il ruolo tendenzialmente unico è possibile una vera e sana mobilità dei lavoratori, che è assolutamente necessaria, anche se ho saputo proprio poco fa che sono state denunciate norme sulla mobilità alla Corte costituzionale, come se ciò fosse in contrasto con certi principi costituzionali.

Ho detto che per noi ha la precedenza il terzo gruppo di problemi: non perchè agli altri si debba pensare solo più tardi, che an-

zitutto richiedono azioni immediate degli organi costituzionali, ma perchè, essendo pregiudiziale il riordinamento della pubblica amministrazione, questo deve essere non solo spinto avanti senza perdite di tempo, ma rapidamente e fermamente concluso. È incredibile che ci siano voluti più di trent'anni per pensare seriamente al terzo comma dello articolo 95 della Carta costituzionale. Si sono inseguiti non so quanti governi e presidenti del Consiglio e ancora non abbiamo la legge sulla Presidenza del Consiglio, intorno alla quale il nostro Gruppo si va battendo da tanti anni (e la bandiera è stata portata in questa battaglia lungamente, finchè ha potuto, dal nostro Parri).

Questa legge, cioè la legge sulla Presidenza del Consiglio, il cui contenuto già è pronto (almeno ritengo), a quanto pare, nello scrittoio del ministro Giannini, deve essere emanata senza indugio. Lo deve non soltanto perchè senza di essa la direzione e l'indirizzo politico, come il coordinamento politico-amministrativo nei supremi apici sono molto più difficili e più sterili e potenzialmente riposanti sull'arbitrio; e non solo perchè — come noi riteniamo debba essere — alla Presidenza del Consiglio si deve attribuire o continuare ad affidare la gestione di interessi collettivi che non sia affidabile a singoli ministeri o a gruppi di ministeri; ma la legge dovrebbe essere subito emanata anche perchè — come noi ottimisticamente ci auguriamo e secondo l'insegnamento della Commissione per le questioni regionali — essa darà alla Presidenza del Consiglio la funzione di raccordo supremo tra Parlamento, amministrazione dello Stato e amministrazioni regionali, salvo le altre strutture di raccordo previste nel rapporto. Cosicché i commissari del Governo, nel coordinare funzioni statali e funzioni regionali ex articolo 124 della Costituzione, saranno finalmente una propaggine diretta e verace della Presidenza del Consiglio, senza legami particolari (*liaisons dangereuses*) con il Ministro dell'interno.

Nel documento Giannini si rileva che il rapporto Stato-regione non è più quello sognato e vagheggiato dall'Assemblea costituente: che cioè lo Stato non si limita a scrivere leg-

gi cornice e ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti regionali. È vero, la 382 e il 616, se hanno gettato un po' di sole su molte competenze regionali, altre non le hanno potute illuminare, così che ci sono pezzi di terra, ad esempio in materia di assistenza, che la regione non può arare se non insieme con il Governo nazionale. Qui occorre un po' di ordine nell'interesse dell'azione amministrativa e del cittadino, tale da evitare i mali di una atomistica e pasticciata divisione di competenze tra Stato e ente regionale entro la stessa materia; perciò le deleghe dello Stato alla regione, se si devono fare, si facciano al più presto.

In conclusione, poichè non crediamo al ritorno di governi autoritari, riteniamo che si riveli sempre più giusto uno scopo tante volte conclamato dalle nostre posizioni: quello del rafforzamento, nelle aree stabilite dalla legge, del potere esecutivo, non, come superficialmente si dice, nei confronti di partiti o del Parlamento *tout court*, ma nei riguardi di certe disfunzioni delle Camere; al sistema delle riserve di legge, pur necessario e previsto dalla Costituzione, noi vorremmo accomunare un sistema di riserve di regolamentazione dell'azione amministrativa, un sistema nel quale, fissati dal Parlamento i principi generali, ombrello della legalità amministrativa e garanzia per l'individuo, l'attività del Governo e della pubblica amministrazione, opportunamente decentrata, si snodi libera e solida dentro pareti trasparenti nell'interesse collettivo.

A questo punto, con questa battuta che probabilmente appare retorica, non possiamo che fermarci. Concludo riesprimendo la nostra buona volontà di collaborare intorno ai modelli di riforma con gli altri Gruppi politici e con il ministro Giannini, che, tra l'altro, è un carissimo amico. (*Vivissimi applausi dall'estrema sinistra e dalla sinistra*).

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

PISTOLESE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il Gruppo del movimento sociale italiano ha attentamente esaminato il rapporto Giannini e desi-

dera, a mio mezzo, dare atto dell'approfondimento, della completezza e dell'ampiezza dei temi che sono stati evidenziati, molti dei quali, per la verità, erano già all'attenzione di tutti coloro che seguono questi problemi.

Certo dal rapporto emerge la constatazione — anche questa molto nota — della poca e scarsa efficienza della pubblica amministrazione, della non produttività di alcuni settori; il rapporto solleva dei dubbi, delle perplessità e chiede risposte ai quesiti che sono stati messi in evidenza.

Prima di formulare delle osservazioni su alcuni punti fondamentali, vorrei, onorevole Ministro, rilevare quanto è stato già detto in quest'Aula, che cioè il suo rapporto è sostanzialmente in contrasto con il disegno di legge n. 813, già all'esame della 1ª Commissione affari costituzionali. È stato detto dal relatore, molto abilmente, che si tratta di chiudere una vecchia pagina prima di affrontare i nuovi problemi. D'accordo, si tratta di chiudere il vecchio, l'ha ripetuto, anche in sede di Conferenza dei Capigruppo, il Ministro, il quale ha affermato che il rapporto Giannini è una proiezione verso l'avvenire, che abbiamo ancora delle vecchie situazioni da disciplinare, che dobbiamo chiudere nel modo migliore possibile il passato e quindi bisogna approvare il disegno di legge numero 813, con i vecchi criteri, anche se, con questo rapporto, noi ufficialmente e ampiamente li criticiamo. Quindi non ci sarebbe un contrasto, ma si dice: chiudiamo il vecchio e quello di cui si discute oggi vale per l'avvenire. Questo è un po' l'aspetto che è stato messo in evidenza.

Ma io vorrei sottolineare che nel suo rapporto, onorevole Ministro, manca forse quello che io ritengo il punto centrale del problema. Cioè quali sono le cause? Lei ha detto deliberatamente: non parliamo delle cause, andiamo semplicemente a vedere qual è lo stato della pubblica amministrazione.

Ma, signor Ministro, prima di decidere che cosa vogliamo fare, vediamo perchè la pubblica amministrazione è ridotta in questo stato e in queste condizioni. Noi crediamo di poter dire, proprio come premessa a tutto il ragionamento, che le cause vanno

individuate nel fattore uomo. Questo è il punto.

Non si deve disamorare il pubblico dipendente nella sua attività di lavoro, come è avvenuto per l'appiattimento delle carriere, per l'automatismo delle promozioni, in molti settori della pubblica amministrazione, stroncando ogni incentivazione che il dipendente deve pur avere come aspetto spirituale, come impegno, come proiezione verso il domani. Bisogna considerare anche quella che può essere giustamente la propria carriera, il proprio avvenire, l'attaccamento a quelli che sono i doveri di ciascuno verso la propria amministrazione.

Ritengo che questa diagnosi non possa essere contestata da nessuno. Forse per questa ragione il ministro Giannini non ne ha parlato perchè non può non riconoscere che è di tutta evidenza che le ragioni di questo decadimento vanno ricercate proprio nella mancanza di attaccamento ormai del pubblico dipendente verso l'amministrazione, nella mancanza di interesse allo sviluppo delle rispettive carriere. È proprio questo appiattimento e questo livellamento, peraltro confermato nel disegno di legge n. 813 attraverso i famosi otto livelli di cui si discute, che ha stroncato ogni iniziativa, ogni valutazione. Quindi il problema che l'onorevole Ministro ha messo in evidenza non può prescindere dall'esigenza di ridare al personale la speranza di una prospettiva di carriera e quindi di una progressione economica, di una sufficiente pensione che rappresenti il motivo, la causa incentivante di ogni attività di lavoro.

Non mi sembra che il rapporto ne abbia parlato (lo ha detto lei espressamente), ma riteniamo che questa sia la premessa di ogni ragionamento: individuare le cause per trovare quindi il modo di eliminarle.

Venendo a qualche considerazione sui vari punti, mi soffermerò innanzitutto sui problemi dell'organizzazione che sono essenziali, ella dice, per stabilire una metodologia di utilizzazione del personale e di istituzione di carichi di lavoro. Certo ogni azienda privata, ogni ente pubblico crea il suo ufficio organizzazione che indubbiamente deve predisporre la migliore utilizzazione del perso-

nale. La mancanza di questa organizzazione nello Stato porta evidentemente alle conseguenze che abbiamo visto, alle disaggregazioni che sono state evidenziate.

Quando l'onorevole Ministro parla di « indicatori » siamo nel campo della scienza dell'organizzazione, certamente utile, valida per gli studi che possono essere effettuati, ma non vorrei che attraverso questi studi di scienza dell'organizzazione dovessimo fare dell'accademia perchè non è possibile, nella complessità degli organi dello Stato, riuscire a trovare un minimo comune denominatore che possa creare dei parallelismi tra le varie branche della pubblica amministrazione.

Non credo che questa metodologia di misurazione, anche se è stato predisposto un gruppo di studio, possa, dal piano teorico, passare alla pratica attuazione e quindi finiremo col fare soltanto delle disquisizioni accademiche, interessanti come approfondimenti culturali, ma certamente lontane dalla realtà della pratica attuazione. Questa è una considerazione che viene spontanea, data anche l'esperienza di lavoro fatta in questo campo perchè provengo da un istituto di credito di diritto pubblico, in cui ho svolto la mia attività come avvocato e conosco questi problemi per averli vissuti. Sono quindi convinto che se non si organizza il lavoro, caso per caso, settore per settore, non c'è da sperare in una metodologia organizzativa che possa essere estesa a tutti i settori.

Lei ha accennato — ed io vorrei a questo riguardo fare un rapido *flash* — alle tecnologie delle amministrazioni. Certo le strutture sono importanti: ho parlato del fattore uomo come elemento essenziale. Le strutture però urtano contro le difficoltà urbane, contro le compatibilità finanziarie per trovare locali idonei ed anche per arrivare a risolvere gli stessi problemi della informatica. Qui in Senato ne abbiamo avuto un esempio quando si è parlato del famoso progetto Atena, che ha fatto spendere allo Stato alcune decine di miliardi e poi non è andato in porto e si è dovuto trovare un diverso sistema di informatica per il Ministero delle finanze.

Vorrei poi soffermarmi un momento sulla contrattazione collettiva. Mi richiamo a lei, che è un maestro in questa materia, per dirle che non possiamo sopprimere il potere di imperio della pubblica amministrazione, perchè, se togliessimo questa caratteristica fondamentale del nostro diritto amministrativo, arriveremmo a privatizzare anche gli aspetti fondamentali del diritto pubblico. Sappiamo invece per esperienza che le contrattazioni costituivano solo delle indicazioni contrattuali e questo termine è apparso per la prima volta nel 1975, quando è stata approvata la legge sul parastato. Allora si parlò di « ipotesi di accordo », che presupponeva poi l'intervento del Parlamento che avrebbe dovuto valutare e decidere. Oggi ci portate degli accordi già siglati e questo svaluta il potere del Parlamento, che è sovrano e non può essere legato ad alcun accordo. Eppoi, accordo tra chi? Tra il Governo ed un gruppo di sindacati. Che cosa rappresentano quei sindacati? Il 10, il 20 per cento delle masse lavoratrici e questo impegno tra lei, onorevole Ministro, e questo 20 per cento deve impegnare tutto il mondo del lavoro?

Ecco perchè il Parlamento che rappresenta il popolo nella sua intera sovranità è l'unico che può decidere su questo argomento. Crediamo che sia opportuno avere queste contrattazioni come ipotesi di accordo, ma questa ipotesi va esaminata e riesaminata completamente dal Parlamento che non può certamente accettarla, così come è stata raggiunta, soprattutto perchè non crediamo alla unicità delle decisioni sindacali. Lei sa che pochi giorni fa nella scuola è accaduto che la triplice ha trattato separatamente dagli autonomi: per quale ragione? Essi rappresentano gli iscritti e vanno riconosciuti per il principio fondamentale della libertà delle associazioni. Per quale ragione la triplice rifiuta la discussione congiunta? Il Governo non deve consentire ciò, ma deve o trattare con tutti i sindacati insieme o separatamente uno per uno con tutte le associazioni. Non è possibile che la triplice diventi « il sindacato unico » in Italia. Non siamo in Russia ove esiste il sindacato unico. Almeno in passato, quando si era arriva-

ti a disciplinare la validità normativa *erga omnes* degli accordi collettivi, ci si è arrivati attraverso una lunga, complessa elaborazione giuridica con la partecipazione dei maggiori studiosi del diritto per poter stabilire l'efficacia degli accordi contrattuali *erga omnes*, nei confronti degli iscritti e dei non iscritti.

Il Governo invece tratta con un gruppo di iscritti e vuole impegnare attraverso questo accordo tutti i lavoratori di un certo settore, che non sono invece inquadrati in quelle organizzazioni. Questo è il problema che le pongo sul piano giuridico (non è un fatto politico). Lei crede ad una sigla di organizzazione sindacale alla quale invece io non credo per niente; è un'esposizione di problemi fatta da alcune associazioni ed il Governo fa certamente bene ad ascoltarle, ma quando si tratta di decidere è solo il Parlamento che lo può fare, senza tener conto assolutamente degli accordi che vengono siglati tra il Governo e quel gruppo di sindacati che rappresenta una parte minima dei lavoratori. Questo per quanto riguarda la contrattazione collettiva. Ricordo, per esempio, che per non cancellare ed annullare il diritto di imperio, quando dal punto di vista bancario si raggiungevano degli accordi nel settore, gli enti pubblici non aderivano agli accordi: ne prendevano atto e poi, con deliberazione autonoma della pubblica amministrazione, del consiglio di amministrazione dell'ente, si recepivano le intese, ma come fatto autonomo — veniva usata immancabilmente questa espressione — della pubblica amministrazione, che di propria iniziativa, come atto di imperio e sotto forma regolamentare, recepiva determinate norme, anche se le stesse andavano a coincidere con gli accordi sindacali che erano intervenuti nel settore.

Lei, con l'abilità che le è propria, propone un *escamotage*, dicendo che possiamo distinguere in sede di accordi collettivi tra norme che possono rientrare in un accordo collettivo e norme che vanno invece inquadrare, risolte ed approvate legislativamente. Da buono studioso della materia, lei cerca di contemperare questa esigenza del diritto di imperio della pubblica amministrazione

con questa nuova esigenza contrattuale tra la pubblica amministrazione ed i sindacati e quindi i lavoratori.

Confermiamo su questo punto la nostra posizione politica: accordi sindacali soltanto come ipotesi di intesa e di conoscenza dei problemi e libertà del Parlamento di statuire in materia di rapporto di impiego dei pubblici dipendenti.

Un altro punto sul quale vorrei soffermarmi (perchè anche lei solleva delle perplessità) è quello che riguarda la qualifica funzionale. Lo stesso rapporto sottolinea la confusione terminologica che si determina intorno alla espressione di « qualifica funzionale » e ne esamina l'aspetto mansionistico; infatti una volta gli ordinamenti degli enti pubblici parlavano di mansioni mentre oggi abbiamo alzato un polverone attorno a questa espressione di cui tutti si compiacciano: qualifica funzionale, che poi non sappiamo cosa rappresenti. Dietro queste parole praticamente, diciamocelo tra di noi, intendiamo qualche miglioramento retributivo, ma soprattutto l'appiattimento delle carriere; è una cortina fumogena dietro la quale si vuole nascondere, con il lecco di pochi soldi, un appiattimento, un livellamento delle carriere. Questo è il punto importante e noi siamo decisamente contro l'espressione « qualifica funzionale »; lo abbiamo dichiarato, lo abbiamo scritto sulle nostre riviste e sui nostri giornali. Lei stesso dice che non è possibile equiparare in una stessa qualifica funzionale i 500 ruoli dello Stato. È assurdo e quindi l'espressione è solo un modo per arrivare ad un egualitarismo, attraverso un appiattimento delle retribuzioni, un annullamento della meritocrazia e un livellamento completo del pubblico dipendente.

A questo proposito vorrei leggere quanto molte riviste hanno messo in evidenza: « Il principio della qualifica funzionale chiama in causa un nuovo e diverso modo di essere della struttura burocratica e dei rapporti funzionali tra potere organizzatorio e componenti umane, in un'ottica generale che vede una revisione dei valori di autorità, di capacità, di responsabilità, di meritocrazia e nella quale è dato vedere l'articolarsi di una strategia che muove verso gli obiettivi

finalistici del classismo e dell'egualitarismo». Sono cose che tutti conoscono perchè hanno perfettamente compreso che, attraverso questa cortina fumogena, si vuole attuare l'appiattimento generale della pubblica amministrazione, eliminando ogni valutazione delle capacità e dei meriti.

« In realtà la qualifica unica funzionale che ha come elemento caratterizzante il fatto di essere imperniata nel sistema della progressione in senso orizzontale, scandita da momenti temporali perchè collegata alla sola anzianità di servizio, il fatto di avere accorpato posizioni professionali che sono oggettivamente distinte tra loro in un quadro di forzosa omogeneità non stimolano alcuna volontà emulativa, rifiutano qualsiasi meccanismo atto ad incentivare il miglioramento della professionalità ». Infatti ha detto anche lei che il parlare di professionalità è soltanto un modo per creare un'altra confusione.

Noi che eravamo professionisti negli enti pubblici tenevamo moltissimo a distinguere i compiti dei ruoli professionali tecnici (avvocati, ingegneri) rispetto a quello che può essere invece lo sviluppo, l'approfondimento tecnico degli amministrativi e delle carriere amministrative. Sono ruoli diversi: oggi sono tutti professionisti; evidentemente nello Stato c'è la professionalità! È un altro termine di cui tutti si compiacciano, una grossa conquista: la professionalità! La professionalità è quella di chi ha una laurea ed esercita una attività professionale libera o collegata ad un ente pubblico. Questa è professionalità! Che c'entra la professionalità nel rapporto d'impiego? Dite: competenza, approfondimento dei problemi, conoscenza dei problemi, preparazione! Ma non dite professionalità perchè dite una cosa inesatta e mi fa piacere che lei, signor Ministro, con la sua intuizione e con la sua esperienza ha perfettamente puntualizzato questo punto.

Ma purtroppo, come sempre, ci stiamo innamorando dei termini e quindi parliamo oggi di professionalità, dimenticando, in definitiva, che si tratta di perfezionamenti tecnici.

Quando noi diciamo di tener presente oltre alle strutture tecniche il fattore umano, signor Ministro, non diciamo una cosa nuova; quando, ripeto, mettiamo in evidenza il fattore uomo in questi problemi non diciamo una novità, ma ci riportiamo al concetto gentiliano dell'umanesimo del lavoro. Se l'uomo non ritorna a credere nel lavoro come ad un mezzo di elevazione e non come ad un mezzo di abbruttimento, se l'uomo non riesce a ritrovare la coscienza di questi valori, nessuna riforma, signor Ministro, potrà essere fatta in questo settore.

Qualche altra breve considerazione per quanto riguarda la privatizzazione — lei ne ha parlato — in quanto si tratta di un argomento che mi interessa anche perchè in questa Aula ne abbiamo lungamente parlato con il ministro Pandolfi che, come lei sa, ha nominato una commissione per la privatizzazione, per depenalizzare e deresponsabilizzare.

Ebbene, mettiamoci d'accordo: vogliamo deresponsabilizzare ai vertici o alla base? Infatti Pandolfi parla di deresponsabilizzare i vertici delle carriere bancarie, degli amministratori e questo è il tema di fondo dopo il famoso guaio dell'articolo 10 della legge bancaria e dell'incriminazione del Governatore della Banca d'Italia. Mi pare che lei dica esattamente il contrario; infatti lei dice di depenalizzare nei rapporti di pubblico impiego l'attività del dipendente che non esplica mansioni effettivamente di interesse pubblico, caricando invece la responsabilità del pubblico impiego sul personale direttivo, sui dirigenti che hanno il dovere autoritativo di imporre e prendere decisioni nel campo della pubblica amministrazione.

Pertanto, come vede, c'è un netto contrasto nello stesso Governo per cui la pregherei di fare un coordinamento di queste sue idee con quelle del Ministro del tesoro nello stesso settore.

Onorevole Ministro, noi abbiamo per anni fatto una dura battaglia dinanzi all'autorità giudiziaria per affermare la necessità di mantenere il rapporto di pubblico impiego proprio per le maggiori responsabilità penali del pubblico dipendente: non dobbiamo depenalizzare; dobbiamo, invece,

mantenere questa maggiore responsabilità perchè non è detto che un pubblico dipendente che commette una malversazione, un peculato debba considerarsi come un dipendente privato e come tale vedere derubricato il reato in appropriazione indebita quando invece si tratta di tutelare interessi pubblici, interessi del cittadino.

Un'ultima considerazione: rapporto Governo-regioni. Vorrei sorvolare sull'argomento perchè ogni legge è preceduta da lunghe discussioni sul tema; certo, quando lei parla di decentralizzare il potere statale e di demandare al commissario di Governo determinati poteri, mi trova senz'altro consenziente, ma non troverà certo favorevoli le sinistre che vedono nel prefetto il nemico che naturalmente rappresenta lo Stato. Loro sono per una maggiore autonomia locale, e quindi il prefetto dà fastidio. Lei parla di utilizzazione del commissario di Governo per avere la *longa manus* del potere centrale dello Stato sulle autonomie regionali: lei mi trova favorevole, ma tutto il mondo di sinistra sarà decisamente contrario alla sua opinione.

Non mi soffermo neanche sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei vari Ministeri perchè si tratta di argomenti che abbiamo trattato varie volte. Ogni volta che si presenta un nuovo Governo in quest'Aula, vediamo che il numero dei ministri aumenta o diminuisce a seconda delle esigenze di carattere interno, per contentare le correnti e gli altri partiti di Governo; vediamo poi dei Ministeri nuovi, inesistenti o addirittura inaccettabili, come nel caso del ministro Scotti che deve interessarsi dei rapporti con la CEE quando non solo vi è un Ministro degli esteri ma vi sono tutti i Ministri, lei compreso, che partecipano alle riunioni del Consiglio dei ministri della CEE. Si tratta di temi cui ho voluto solo accennare.

Ho sentito parlare molto a lungo ieri, da vari colleghi, dello Stato: rifondiamo lo Stato, vediamo il tipo di Stato che vogliamo. Con ciò noi usciamo dal suo rapporto nel quale lei non affronta affatto questo problema. Ella sa che noi che crediamo nello Stato etico (quindi si tratta di una situa-

zione assolutamente diversa), di fronte all'unanime riconoscimento di tutte le forze politiche circa il fallimento dell'attuale nostro sistema giuridico-costituzionale, di fronte a tutti gli interrogativi sottoposti dai vari Gruppi politici e da autorevoli esponenti — i Presidenti delle due Camere — circa la necessità di rifondare lo Stato, di fronte al riconoscimento della stessa inefficienza della pubblica amministrazione che lei ha ufficialmente messo in evidenza nel suo rapporto, abbiamo formulato decise proposte di revisione costituzionale per l'avvio di una seconda Repubblica, che tragga esperienza dal conclamato fallimento della prima Repubblica, di modo che si possa pervenire alla rifondazione dello Stato su modelli già sperimentati in altri importanti paesi del mondo occidentale: l'efficienza della pubblica amministrazione deriva dalla governabilità del paese per la tutela degli interessi vitali dei cittadini.

È con questo spirito che il Gruppo del movimento sociale italiano-destra nazionale, confermando la netta opposizione ad ogni forma di appiattimento e di livellamento del pubblico dipendente a scapito della meritocrazia, della competenza e delle capacità, si riserva ogni ulteriore valutazione in relazione alle eventuali iniziative del Governo in materia. (*Applausi dall'estrema destra*).

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

M U R M U R A . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, la discussione sul rapporto Giannini, introdotta dalla pregevole relazione del senatore Bonifacio, dopo un ampio dibattito in sede di 1ª Commissione affari costituzionali, richiede una valutazione attenta da parte dell'Aula, perchè il rapporto, tentando l'individuazione dei più delicati problemi dello Stato, evidenzia con qualificata chiarezza le disfunzioni e le carenze e compie un approccio non formale o sovrastrutturale ma, penetrando nel vivo della complessa macchina pubblica, utilizza certo indagini, inchieste, studi di singoli, di enti, di privati, e, così dando vita ad una utile discussione nel Parlamento, nelle for-

ze culturali, in quelle sociali, non solo richiama l'attenzione sull'apparato e sulla macchina pubblica, ma ripristina la corretta funzione di indirizzo del Parlamento che non può essere perennemente chiamato, come anche per sua scelta in realtà sino ad ora molte volte ha fatto, pur nel rispetto delle forze sindacali e sociali, a porre lo spolverino; a dare un *imprimatur* assai formale e assai marginale sulle decisioni *aliunde* assunte, talora anche con precipitazione e con orientamenti non eccessivamente radicati e convinti.

Il rapporto, perciò, nel lodevole intento di ribadire l'assegnazione all'amministrazione di una autonoma capacità di azione e di organizzazione, indica alcune idee guida che investono la riforma degli enti infraregionali, il ripensamento delle amministrazioni statali in uno Stato industriale avanzato, nuove tecniche di amministrazione, la delegificazione e la finalizzazione delle norme procedurali, la programmazione dei contratti anche in relazione allo sviluppo della tecnologia, la unificazione nella utilizzazione dei sistemi pubblici di informatica, la ristrutturazione in chiave regionale e decentrata degli apparati centrali.

Il rapporto del Governo ha, pertanto, un significato politico pregnante ed una funzione assai rilevante che occorre ricordare ed esaltare poichè viene rimessa al Parlamento, non solo per lodevoli esigenze di carattere politico, ma anche in omaggio a principi costituzionali, la scelta di linee risolutive di problemi importanti per la vita del paese, evitando che sollecitazioni di parte, come dicevo poc'anzi, refluiscono in decreti presidenziali cui ampie deleghe legislative hanno consentito di spaziare nei campi più ampi e più diversi, facendo in tal guisa mancare quel coordinamento che la 1ª Commissione del Senato ha invece costantemente richiesto e sollecitato e per la cui concreta attuazione non sarebbe forse del tutto assurdo o fuorviante pensare ad una riforma regolamentare destinata a garantire il conseguimento di questi obiettivi. Infatti, ci siamo trovati, soprattutto nella passata legislatura, di fronte a testi legislativi nei cui confronti la 1ª Commissione aveva espresso

un parere negativo di costituzionalità, parere che oltretutto poneva in luce una disparità di trattamento in direzione del trattamento economico di missione e straordinario fra le diverse dirigenze generali. Questo parere contrario non solo venne disatteso dalla Commissione, ma venne vanificato dall'Aula nonostante anche in questa sede il richiamo fosse stato proposto ed illustrato.

Riteniamo, perciò, pur convinti della grossa mole di lavoro che verrebbe in capo a questa Commissione ad accorparsi e consolidarsi, che una modifica regolamentare si imponga, di fronte ad una unificazione a livello di governo della gestione della pubblica amministrazione e delle indicazioni di alcune linee risolutive dei problemi. Crediamo che, anzi, in sede parlamentare questo sia indispensabile ed a questo centro del Parlamento debba darsi una rilevanza esterna, eventualmente anche attraverso (dicevo poc'anzi) una modifica regolamentare ed un esame non solo *a priori* dei testi dei disegni di legge, sibbene anche *a posteriori* prima che il testo venga dalla Commissione di merito definitivamente licenziato, laddove non si ritenga, come sarebbe più logico e più coerente rispetto ad una visione organica dell'ordinamento, di rimettere a questa Commissione, che può essere la 1ª o un'altra (non si fa una rivendicazione formale di paternità), ad una Commissione del Parlamento la funzione di coordinamento di tutti gli interventi nei confronti della pubblica amministrazione e dei dipendenti pubblici dello Stato.

Onorevoli colleghi, l'essere in una fase di transizione in cui il vecchio è moribondo ed il nuovo stenta a nascere non impedisce a politici e a politologi la manifestazione, per le istituzioni e per le riforme connesse, di un interesse che non può divenire una ulteriore bolla di sapone nel processo di sviluppo democratico del paese, per cui tale fase deve superare il guado delle settoriali polemiche e guadagnare una sponda sicura per la verifica, certo, dei livelli partecipativi e per rispondere all'esigenza di ripensare la funzione dello Stato in relazione alla società civile ed ai problemi della comu-

nità con concetti giuridici dai contorni precisi, depurati al massimo da ogni influenza ideologica deteriore.

Se è vero, infatti, che la netta separazione tra paese legale e paese reale, tra Stato e società, accentuata e favorita anche rispetto allo Stato liberale dal ventennio fascista, può in termini giuridici venire sanata attraverso l'articolo 2 della Costituzione, cui occorre dare una più concreta attuazione, impedendo la privatizzazione dello Stato ed evitando l'improvvisazione nelle decisioni che significano abdicazione ai compiti ed alle funzioni delle istituzioni, è altrettanto vero che lo stesso articolo 2, con cui si intende recuperare lo spazio comune ai singoli ed ai gruppi, impone un ripristino serio e corretto della funzione di governo per restituire all'apparato statale credibilità, alla pubblica amministrazione ad ogni livello professionalità, ad ogni assetto istituzionale funzionalità, ai partiti politici quel ruolo, che la Costituzione garantisce, di aggregazione degli interessi politici, contemporaneamente evitando ricerche disgreganti e centrifughe, per mediazioni politiche che non appartengono ad altri organismi pure rispettabili nel nome e nel segno del pluralismo, mentre vanno esaltati, se in relazione all'attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, quelli che assolvono compiti di decentramento e di autonomia nella e della gestione statale.

La nostra esperienza amministrativa non è caratterizzata da una burocrazia dirigista, ma deve essere determinata da un policentro funzionale che intenda invertire l'originaria tendenza garantista a favore di una funzione pubblica più chiaramente e nettamente politica. La burocrazia si è, infatti, ritagliata un proprio autonomo spazio spesso all'ombra e sotto la tutela del potere politico e l'incapacità di costituirsi come elemento di autonoma attrazione nell'ambito istituzionale la relega talora in una posizione clientelare di tramite nel sottosistema dei partiti e delle forze politiche.

L'esterno rapporto tra i cittadini in quanto utenti e l'azione pubblica si appalesa quasi come un bacino esterno tra la domanda della società e la risposta della pub-

blica amministrazione, che viene a trovare una propria efficacia ben oltre la soglia degli atti ad evidenza politica, quasi chiave di lettura per comportamenti privilegiati modelli di intervento che comportano il coinvolgimento preferenziale di burocrazia, di mediazione politica e di gruppi di interesse con accesso privilegiato alla pubblica amministrazione.

Il superamento del rapporto schizofrenico tra burocrazia e classe politica, caratterizzato spesso dalla carenza di raccordo tra la fase progettuale e quella attuativa, deve nascere dal superamento della settorialità e delle caratteristiche di burocrazia di sportello, come la definisce De Rita, valida per l'ordinaria amministrazione, ma il più delle volte inadatta a confrontarsi con i problemi reali della comunità. Tutto questo suggerisce, perciò, un tipo diverso di reclutamento, una meno arcaica e fumosa strutturazione della scuola per la pubblica amministrazione, una gestione concorsuale non modellata secondo schemi giuridici astratti; tutto questo alla luce di una visione della pubblica amministrazione come amministrazione attiva, le cui caratteristiche organizzative siano improntate a collegialità operativa, a democrazia organizzativa, a qualificazione e responsabilizzazione, laddove collegialità significhi unità di gruppi non frazionati all'interno e competenze finalizzate agli obiettivi da conseguire, ma con strutture operative snelle, flessibili, decentrate, integrate, aperte anche ad apporti esterni, particolarmente e non partitamente, qualificati.

Al centro di questo ordinamento e con l'effettivo ripensamento di numerosi ministeri tradizionali, ridisegnati in conseguenza del 616, del 617, del 618, dell'833 e della necessità di un effettivo ammodernamento del Governo e della sua presenza stanno la nuova Presidenza del Consiglio dei ministri e lo stesso Consiglio dei ministri.

La dimostrazione rinnovata, onorevoli colleghi, del senso dello Stato, con la ribadita priorità degli interessi pubblici e di quelli così detti diffusi, passa attraverso una amministrazione pubblica qualitativamente diversa, proiettata nel quadro di direzione po-

litica dei complessi amministrativi e saldamente ancorata alla realtà europea, che non può stare soltanto nelle direttive comunitarie inattuata o nelle declamazioni comiziali.

Questo comporta forse un uso ideologico della legislazione, una strategia programmatica che non facciano della burocrazia un *quid* separato dalle determinazioni politiche, istituzionalmente espresse anche da una pluralità di centri decisionali, ma invece la rivendicazione di una migliore condizione istituzionale. E questa passa attraverso il conseguimento di alcuni obiettivi: primo, che le regioni svolgano veramente funzioni di legislazione, di programmazione, di alta amministrazione, in concreto attuando la delega, così utilizzando quel « normalmente » dell'articolo 118 della Carta fondamentale; secondo, che si realizzi (e qui l'appello è rivolto a tutte le forze politiche, alle disposte, alle disponibili, alle radicali, alle illuministiche e alle recalcitranti) il nuovo ordinamento del governo locale, ove sono rilevantissime le potenzialità di sviluppo per la nostra democrazia e per l'intera comunità italiana, in cui si è deleguato il dominio statale sulla società e si è in contrapposto diffuso il sacro timore, nascente da improvvise e improvvisate decisioni conseguenti talora al disegno di privatizzare lo Stato e l'ordinamento, di assumere decisioni e di indicare comportamenti.

La riforma del governo locale può invece capovolgere questo progetto insano, mirando a diffondere il potere nella società civile, esorcizzando tentazioni corporative e disgregazioni crescenti, diffondendo organiche dotazioni di poteri in capo a comuni ed enti intermedi, da considerare quali momenti essenziali dello sviluppo civile e del tessuto istituzionale.

Terzo obiettivo: mobilità effettiva del personale, la cui professionalità va esaltata e garantita anche istituendo un organo centrale di gestione presso la Presidenza del Consiglio, che offre maggiori garanzie sul piano della intersettorialità, e finalmente realizzando quei ruoli unici, specie per i primi gradini delle carriere, che comporterebbero di certo un più razionale andamento della pubblica amministrazione.

Quarto: la dirigenza pubblica, da ridursi certo numericamente in limiti funzionali, va doverosamente — per essa e per la stessa qualità dell'azione amministrativa — riconsiderata non solo in termini economici, sì da renderla veramente ed equamente appetibile, ma anche per l'effettiva europeizzazione del sistema, consentendo con la assunzione da parte della dirigenza di non equivocabili responsabilità anche rapporti di diritto privato e realizzando, altresì, l'accrescimento di poteri decisionali quasi momento di compartecipazione alla apprezzata ed effettiva determinazione dell'indirizzo politico ed amministrativo.

Quinto: gli uffici di organizzazione, di cui il rapporto parla, devono godere di funzioni istruttorie, ma non possono nè devono espropriare quelle decisorie spettanti ai ministri, gli unici dotati di responsabilità politica. In questo campo va tenuto presente che, pur trovando la maggiore efficienza e produttività un ostacolo nella doverosa pubblicizzazione dell'azione amministrativa, una esagerata applicazione del principio di legalità comporta — il che in parte avviene — la deresponsabilizzazione del funzionario che talora si avvale del principio garantista ponendosi al riparo delle molteplici e a volte contraddittorie norme sostanziali e procedurali.

Sesto: programmazione dell'attività amministrativa da conseguirsi attivando tutti gli strumenti conoscitivi, stabilendo sedi di coordinamento, approntando momenti di scelte ed effettuando serie verifiche.

Settimo: sistema dei controlli. Il sistema dei controlli deve superare una concezione formalistica e legalistica, diffondendo il controllo successivo, operando la riforma della Corte dei conti opportunamente decentrata in sede regionale.

Ottavo: decentramento in periferia dell'apparato centrale facendo del commissario di Governo e dei prefetti, non limitati a capi della polizia e a regolatori della protezione civile, momenti di sintesi rappresentativa delle competenze generali e di coordinamento operativo delle attività centrali e di queste con quelle regionali per

una maggiore produttività della presenza dello Stato in periferia.

Altri due punti, onorevoli colleghi, contenuti nel rapporto meritano la nostra attenzione: l'accennata riforma della Corte dei conti, il problema della giustizia amministrativa. Il Senato ha finalmente, dopo molti sforzi, dopo numerose polemiche e dopo particolari pressioni di vario genere, riproposto e riapprovato il disegno di legge della unificazione dei ruoli e delle carriere dei cosiddetti tarristi e dei consiglieri di Stato. Ma occorre porre attenzione alle strutture del processo che attualmente sono rozze, asfittiche, arcaiche, vecchie. L'enorme dilatazione delle liti, anche in conseguenza dell'istituzione dei TAR, l'ampliamento della sfera pubblica, la diminuita qualità dell'attività amministrativa esigono una riforma sostanziale, una riforma profonda del giudizio, del processo amministrativo.

Soprattutto il disegno di legge n. 582, presentato dal Governo, che, tanto per riferire le stesse espressioni di un valente giurista dell'università di Roma, vuole essere una risposta « dell'addormentato legislatore alle esigenze dell'ordinamento », il disegno di legge, dicevo, di delega presentato dal Governo per la riforma del processo amministrativo, nell'evitare anche la creazione di un nuovo legislatore nel giudice che, pur nella libertà d'interpretazione, non può creare o concorrere a creare la norma, ma deve limitarsi ad applicarla, guarda al processo amministrativo in quanto processo di parte, governato cioè dall'iniziativa, dall'impulso delle parti. Esige però delle nuove linee in direzione della possibilità di tutela del privato, dell'ampliamento delle misure cautelari, dell'istruzione probatoria, della garanzia del contraddittorio, della efficacia nei confronti dei terzi, dell'autonomia dei giudizi di accertamento e soprattutto del cosiddetto giudizio di ottemperanza come disciplina della efficacia del giudicato. Il processo amministrativo, inoltre, deve servire anche ad un'adeguata soluzione dell'annoso e sempre più grave problema che nasce dalla confusione tra l'abuso e l'eccesso di potere, su cui tanta parte della dottrina e della giurisprudenza si vanno soffermando.

Dicevo poi della riforma della Corte dei conti. Il relatore ha accennato con ampiezza al problema dei controlli da parte di questo organismo costituzionale, in relazione ai provvedimenti legislativi delegati e ai decreti-legge, nei cui confronti penso siano da disattendere gli orientamenti di una parte della dottrina e anche della giurisprudenza costituzionale. Nella passata legislatura, suscitando le critiche acerbe di qualcuno, approvammo in questo ramo del Parlamento un disegno di legge, che aveva come primo firmatario il senatore Branca, con il quale si voleva impedire che la Corte dei conti sollevasse in sede di registrazione il conflitto di costituzionalità. Ritengo che questo disegno di legge vada riproposto, che questo principio, queste competenze, queste funzioni della Corte dei conti siano da disciplinarsi più compiutamente, visto che le invasioni di campo avvengono non solo sul terreno calcistico, ma anche nelle competenze e nei rapporti tra i vari organismi, costituzionali o meno, ricordando che il conflitto di costituzionalità esige un contraddittorio, che la registrazione è un momento del procedimento amministrativo che non si innesta in un procedimento giurisdizionale da cui solo, come dicevo, può nascere un giudizio di costituzionalità. Ma il problema, pur se delicato, complesso e difficile, non si esaurisce in questo, richiedendosi una maggiore incisività del controllo successivo, una abolizione di quello preventivo ma un controllo successivo più pronto, più penetrante e senza scavalcamenti costituzionali.

Onorevoli colleghi, il manzoniano Don Ferrante soleva chiedersi « cos'è mai la storia senza la politica », e forse anche per questa sua culturale programmazione egli aveva costruito nella biblioteca di famiglia un palchetto riservato agli statisti. Oggi, se i Don Ferrante fossero numerosi e si moltiplicassero, questo richiederebbe la costruzione in tutte le biblioteche di molti nuovi scaffali capaci di ospitare numerose pubblicazioni in corso, talune (vorrei ripetere con Francesco Carnelutti) ahimé su molta nitida carta scritte, ma di poco contenuto o espressione, che, in omaggio a nuove mode

di istituzionalistico interesse, vorrebbero mostrare accresciuta sensibilità verso una migliore ingegneria costituzionale.

Ma questo non significa — come ha ieri ricordato il relatore, senatore Bonifacio — che occorre modificare la Costituzione; occorre invece dare ad essa concreta ed effettiva attuazione, ordinando la pubblica amministrazione per il campo che più direttamente in questa occasione ci riguarda e dando ad essa incisività, capacità di operare realisticamente e profondamente nel tessuto economico-sociale del paese. A questo interesse ai problemi costituzionali, molte spesso epidermico e velleitario, non può farsi certamente risalire il rapporto di cui ci stiamo occupando, che ben più seriamente pone a noi tutti un richiamo volto all'approfondimento dei temi sulla riforma della pubblica amministrazione che, senza emarginare le parti sindacali e contemporaneamente essenzializzando la rilevanza costituzionale e di indirizzo del

Parlamento, le cui scelte vengono esplicitamente sollecitate, deve essere l'inizio del processo di un effettivo cambiamento del modo d'esercizio del potere pubblico, in un contesto sociale fondato sul pluralismo e sul decentramento delle responsabilità.

Concludendo, devo dire che essendo la legge quadro premessa per una migliore legislazione in materia di personale, di cui il Parlamento costituisce volano determinante per serie soluzioni e rappresentando il più volte citato e assai spesso criticato, e non a torto, disegno di legge n. 813, atto necessario e terminale di una diversa visione dell'intero comparto, quasi ultima pagina di un arcaico tomo, è indispensabile una direzione più efficiente, contemporaneamente pensando in termini nuovi alle realtà del comune, della provincia, della regione, del Governo centrale che sono le maggiori aziende italiane e per il numero di dipendenti e per il volume di risorse gestite e per essere rappresentative di interessi generali.

Presidenza del vice presidente VALORI

(Segue M U R M U R A) . In queste linee il nostro invito al Governo, e per esso al Ministro per la funzione pubblica, perchè presenti prestissimo i diversi disegni di legge sulla base dei numerosi documenti elaborati dai vari Gruppi parlamentari e sui quali potranno essere utili un'adeguata meditazione ed una pausa di riflessione anche in omaggio alla considerazione conclusiva, che ha permeato del resto tutta l'illustrazione da parte del relatore, considerazione da me pienamente condivisa, sulla esigenza di una maggioranza particolarmente ampia e larga per riforme così essenziali alla vita del paese ed alla presenza della pubblica amministrazione nella Repubblica italiana.

In queste linee, dicevo, è il nostro invito e con questo impegno ritengo che il Parlamento e soprattutto la 1ª Commissione del

Senato porranno la loro testimonianza perchè veramente qualche cosa cambi in termini sicuri, precisi, certi nella vita della pubblica amministrazione e, perciò stesso, a beneficio dell'intera comunità italiana. (Applausi dal centro).

Annuncio di comunicazione relativa ad ordinanza di archiviazione della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa

P R E S I D E N T E . Ricordo che, nella seduta dell'11 giugno 1980, è stata data comunicazione che il Presidente della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa aveva trasmesso copia dell'ordinanza con la quale la Commissione stessa aveva deliberato l'archiviazione del procedimento n. 274/VIII (atti relativi al deputato

Francesco Cossiga nella sua qualità di Presidente del Consiglio dei ministri); il Presidente della Commissione aveva altresì precisato che la deliberazione di cui sopra era stata adottata con la maggioranza prevista dall'articolo 17, primo comma, del Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, ma con il voto favorevole di meno dei quattro quinti dei componenti la Commissione.

Informo che in data odierna il Presidente della Camera dei deputati ha comunicato che, entro il termine previsto dal secondo comma dell'articolo 18 del Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, sono state presentate richieste intese ad ottenere che la Commissione, ai sensi dell'articolo 4 della legge 10 maggio 1978, n. 170, presenti la relazione al Parlamento in seduta comune; il Presidente della Camera ha, altresì, comunicato che le predette richieste sono state sottoscritte da un numero di onorevoli senatori e deputati che complessivamente supera il *quorum* previsto dal secondo comma dell'articolo 18 del predetto Regolamento.

Ripresa della discussione

G I A N N I N I , *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G I A N N I N I , *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica*. Signor Presidente, onorevoli senatori, ho chiesto la parola perchè purtroppo devo allontanarmi per una riunione del Consiglio dei ministri in cui si discutono provvedimenti di carattere molto urgente.

Vi è anche un altro motivo per cui chiederei, oltre che la sospensione, un rinvio a tempi estremamente brevi di questa discussione; invero gli ordini del giorno presentati sono ormai quattro e tra essi esistono delle notevoli convergenze, con delle sfumature.

Se mi è lecito dare brevemente una sintesi del dibattito che finora si è svolto, direi che sul rapporto presentato dal Governo si registrano anzitutto una serie di assensi; ma su che cosa? Su quelle che erano, in sostanza, delle proposte che si facevano al Parlamento, onde avere, più che altro, una verifica di essere sulla strada giusta, cioè di non partire verso programmi e verso obiettivi che si ritenessero sbagliati. Questi sono tutti quei punti che riguardano, per esempio, gli uffici di organizzazione intesi come uffici non aventi funzioni decisorie, le sedi degli uffici, il reclutamento del personale, le tecnologie, la formazione dei quadri e quindi la scuola, i ruoli unici, la professionalità, la revisione del sistema dei contratti, la revisione prioritaria del Ministero delle finanze, l'istituzione degli enti di interesse nazionale.

Accanto a questi punti ve ne sono alcuni che presentano delle scelte; cioè, rispetto agli interrogativi che il rapporto aveva posto, si sono delineate, nel complesso della discussione, delle scelte che in alcuni casi presentano convergenze, in altri casi sono fortemente problematiche: così vi è convergenza su uno dei punti centrali, ossia il modo di riordinare i Ministeri; vale a dire non seguire nè il modello francese, nè quello inglese, nè quello tedesco, ma cercare di procedere attraverso accorpamenti, disaccorpamenti, differenziazioni di ministeri, istituzione di organismi centrali che non abbiano il carattere di Ministero.

Così mi è sembrato di raccogliere le indicazioni che provengono da varie parti ma che nel loro complesso sono indicazioni convergenti.

Lo stesso discorso si può fare per la Presidenza del Consiglio. Nessuno qui ha detto che preferisce una Presidenza del Consiglio dei ministri di tipo francese, cioè che sia padrona della interdipartimentalità. Tutti hanno detto: vogliamo una Presidenza supporto del Consiglio dei ministri. Così ancora vi è convergenza in ordine alla dirigenza, al modo di ordinarla, di restringerla, di renderla più responsabile, ma anche possibilmente svincolata da subordinazioni politiche. Vi è convergenza sui problemi della

legge quadro, cioè bisogna ristudiare meglio il problema al fine di avere chiare quelle che sono le potestà dello Stato e quelle che sono le aree della contrattazione.

Ci sono invece dei punti chiaramente molto problematici, per esempio in materia di produttività. C'è chi si è dichiarato, si può dire, entusiasta di quello che si sta cercando di fare. C'è chi ha detto che invece è perplesso sulle misure in cui questi strumenti di produttività dovrebbero poi concretarsi. Così per la giustizia amministrativa: c'è chi vorrebbe una piccola riforma, c'è chi vorrebbe la grande riforma. Anche per la delegificazione e la denormazione, c'è chi la vorrebbe in termini assoluti, c'è chi la vorrebbe in termini differenziati. Così per l'attuazione amministrativa delle leggi: è stata espressa un'opinione concorde che è opportuno istituire un organo che vi provveda, però è stato osservato che bisogna andare molto cauti perchè esso potrebbe intralciare il lavoro del Parlamento.

Anche in materia di impiego pubblico, il problema della qualifica funzionale mi pare che ancora non trovi concorde il Senato, come via alternativa alla privatizzazione che è stata sicuramente scartata.

Aggiungo che ci sono invece delle nuove proposte: si è parlato degli uffici di informazione, si è parlato di rinforzare l'attuazione della disposizione transitoria IX della Costituzione, si è parlato della legge sull'azione amministrativa, argomento che il rapporto aveva volontariamente escluso.

Tutto questo a cosa porta? Porta, secondo me, a questa conseguenza: che forse è necessario un momento di riflessione su tutto il complesso di proposte e di scelte emerse in Senato, momento di riflessione che, a mio parere, potrebbe investire anche le stesse forze politiche; perchè, io vi chiedo: in che modo, di fronte a quattro ordini del giorno che sono all'ottanta per cento coincidenti, il Governo dovrebbe comportarsi? Pertanto mi domando se non converrebbe, vista questa grande coincidenza di contenuti, tentare lo sforzo di dare al Governo una direttiva che sia racchiusa in un solo documento.

Questa è la ragione per cui come Governo chiederei un rinvio, il più breve possibile, perchè, come poi avrò occasione di dire a chiusura di questo dibattito, siamo d'accordo in sede governativa di presentare un programma quinquennale di riforma della pubblica amministrazione; e questo programma quinquennale dovrebbe partire proprio nel mese di luglio.

Quindi, se posso rivolgere una preghiera, è nel senso che la discussione prosegua nel più breve tempo possibile, dopo questa pausa di riflessione.

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

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M A F F I O L E T T I . Il nostro Gruppo ha ascoltato le dichiarazioni del ministro Giannini, che consideriamo serie e meritevoli di considerazione; tuttavia debbo precisare che avevamo espresso una riserva nella Conferenza dei Capigruppo circa un mero rinvio delle conclusioni della discussione, mero rinvio che noi riteniamo inaccettabile in quanto occorre stabilire una data ed un criterio di riferimento temporale preciso, anche per essere in armonia con le norme che regolano la vita della nostra Assemblea, che prevedono o il sorgere di elementi nuovi per il differimento della discussione o una richiesta formale di sospensiva.

In questo caso, essendoci motivi di valutazione che invece attengono al merito, al buon andamento — per così dire — della discussione, c'è l'esigenza di accogliere anche la parte finale del discorso del Ministro, che è quella di un differimento breve anche in rapporto agli annunci di programmi e di disegni di legge che dovrebbero essere presentati al Parlamento nel mese di luglio e quindi in rapporto agli indirizzi che il Parlamento potrebbe fornire prima.

L'esigenza di accelerare al massimo i tempi di conclusione di questo dibattito e di avere la certezza di un dibattito non rinviato *sine die* ci aveva suggerito appunto di esprimere una riserva per chiedere invece

un impegno formale per una data certa, tenendo conto del fatto che intendiamo anche dichiararci in disaccordo con eventuali motivazioni sottintese, che non sono state espresse in quest'Aula, di subordinazione dell'esame del rapporto presentato dal Governo sui problemi della pubblica amministrazione alla definizione del disegno di legge n. 813, che è in sede redigente davanti alla 1ª Commissione, al quale non facciamo ostacolo, al quale abbiamo dato un contributo; disegno di legge che semmai è di fronte a problemi di definizione di una proposta accettabile da parte della maggioranza e del Governo sul modo di uscire da una situazione difficile; disegno di legge che tra l'altro non è stato neanche fissato nel calendario dei lavori che abbiamo testè ascoltato.

L'inaccettabilità di una eventuale subordinazione dell'esame del rapporto Giannini a quello del disegno di legge n. 813 e il problema di avere una data certa e comunque un riferimento temporale sicuro per la conclusione di questo dibattito ci avevano spinto a sollevare quella riserva. In questa sede dobbiamo conformarci convinti a quella riserva e dobbiamo chiedere alla Presidenza che voglia tener conto dell'esigenza che noi manifestiamo di avere questo riferimento temporale certo, anche in accoglimento della sollecitazione — del Ministro — a non attuare un differimento troppo lungo.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, come è stato ricordato, la questione è stata oggetto di discussione nella Conferenza dei Capigruppo di oggi; sono stati espressi vari pareri e sono state espresse anche delle riserve, con l'intesa che esse sarebbero poi state sciolte in Aula al momento della richiesta che l'onorevole Ministro ci aveva anticipato.

La Presidenza ritiene, prima di dare la parola ad altri oratori di modo che essi possano esprimersi anche con una proposta precisa, che si possa arrivare ad una soluzione che consenta e il rinvio che è stato chiesto dall'onorevole Ministro ed anche la

fissazione di una data di massima, restando naturalmente, a norma di Regolamento, la Conferenza dei Capigruppo abilitata a stabilire questa data, che potrebbe cadere nella settimana che va dal 7 all'11 luglio.

MURMURA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MURMURA. Onorevole Presidente, il Gruppo della democrazia cristiana concorda con la proposta di rinvio avanzata dall'onorevole Ministro e non ha nulla da obiettare sulla data orientativamente da lei indicata nella settimana che va dal 7 all'11 luglio.

Questa nostra adesione nasce anche dal convincimento espresso dal relatore, senatore Bonifacio, ieri e confermato poc'anzi da me, circa l'utilità di una maggioranza la più ampia possibile che possa approvare un documento di chiara indicazione al Governo sulle risposte che si intendono dare alla vasta problematica che il rapporto ha indicato e ha determinato.

In queste linee è il nostro parere favorevole alla proposta del Governo e la nostra adesione a quelle che saranno le determinazioni, in quell'arco temporale da lei indicato, che andrà ad assumere la Conferenza dei Capigruppo.

MAFFIOLETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAFFIOLETTI. Desidero dire che, nella precisazione della Presidenza e nell'invito rivolto a tener conto del riferimento 7 luglio-11 luglio, noi vediamo soddisfatta l'esigenza di non avere un rinvio *sine die*, ma un differimento con scadenze precise. Mi pare che il Governo abbia concordato con questa...

PRESIDENTE. Sentiremo dopo l'opinione del Governo.

M A F F I O L E T T I . Se anche il Governo concorda su questo, lo possiamo ritenere un impegno che naturalmente supera qualsiasi inaccettabile subordinazione dell'esame di questo rapporto a quello di altri disegni di legge che, seppure lontanamente influenti, abbiano semmai attinenza all'approvazione della legge-quadro, più che all'esame complesso dei problemi dell'ordinamento della pubblica amministrazione, che riguarda materia ben più ampia di quella della regolamentazione dei rapporti di lavoro nel pubblico impiego.

P I S T O L E S E . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

P I S T O L E S E . Signor Presidente, desidero soltanto precisare che in sede di Conferenza dei Capigruppo era già stata fissata questa terza settimana, cioè noi avevamo previsto il programma delle prime due settimane...

P R E S I D E N T E . Veramente è la seconda settimana.

P I S T O L E S E . No, le prime due sono già impegnate; si parlava della terza...

P R E S I D E N T E . No, la proposta della Presidenza riguarda la seconda settimana.

P I S T O L E S E . Lei ha detto dal 7.

P R E S I D E N T E . Infatti, è la seconda settimana; ho un calendario sotto gli occhi. È la seconda settimana di luglio.

P I S T O L E S E . Io intendevo dire la terza da oggi; c'era un equivoco. È stato già detto ed oggi in Aula non facciamo che confermare quello che già in sede di Conferenza dei Capigruppo era stato più o meno orientivamente stabilito. Il presidente Fanfano si era riservato di inserire nella settimana dal 7 all'11 luglio il prosieguo di questo dibattito.

Naturalmente diamo la nostra adesione, ferma restando la nostra posizione politica di assoluta contrarietà agli ordini del giorno, sui quali ritorneremo in sede di dibattito finale.

N O C I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

N O C I . Il Gruppo socialista accoglie volentieri l'invito formulato dal ministro Giannini per il rinvio della chiusura del dibattito sul rapporto, in considerazione della presenza di più ordini del giorno e della possibilità di arrivare alla formulazione di un unico documento, che sarebbe un vero supporto per uno strumento tanto importante. La data attorno all'11 luglio anche a noi sta bene.

S P A D A C C I A . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

S P A D A C C I A . Signor Presidente, credo che la richiesta di una riflessione — uso il termine usato dal ministro Giannini — sia non solo legittima, ma forse opportuna. Credo che sia opportuno da parte di tutti che sulle prime opzioni indicate dal rapporto Giannini e sulle indicazioni emerse da questa prima parte del dibattito ci siano — e io credo debbano esserci — delle approssimazioni, degli approfondimenti successivi e anche delle indicazioni di scelta da parte del Governo e la verifica poi di quelle convergenze e divergenze di cui parlava il Ministro e che si sono registrate nel corso del dibattito.

L'unico mio scetticismo riguarda l'appello che il Ministro ha fatto all'unico documento.

È vero che qui siamo nel campo di uno di quei temi su cui forse è legittimo chiedere, auspicare larghe maggioranze; su altri no, ma su questo che riguarda l'ordinamento, la struttura dello Stato è certo legittimo. Io ho il timore, proprio in riferimento alle divergenze — quell'area del 20 per cento di divergenze di cui parlava il

Ministro — che l'appello o la ricerca a tutti i costi di un unico documento possa portare non a opzioni, a scelte chiare ed univoche, ma a pasticci legislativi che andrebbero ad aggiungersi a quelli gravissimi che già abbiamo trovato nel disegno di legge n. 813 e che rischiano di scassare la già scassata macchina dello Stato.

Con questa unica riserva, rispetto all'auspicio del Ministro, che del resto e tuttavia sarà oggetto del dibattito, accetto la proposta della Presidenza.

G I A N N I N I , *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G I A N N I N I , *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica*. Signor Presidente, il Governo accetta che la discussione prosegua nella settimana indicata dalla Presidenza.

P R E S I D E N T E . Poichè non vi sono state opinioni contrarie, così rimane stabilito. La Presidenza promuoverà al riguardo le decisioni di competenza della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

Conseguentemente la seduta prevista per domani dal calendario dei lavori dell'Assemblea non avrà più luogo.

Integrazione al programma dei lavori con spostamento del termine finale al 4 luglio 1980

P R E S I D E N T E . La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, riunitasi questo pomeriggio, con la presenza dei Vice Presidenti del Senato e con l'intervento del rappresentante del Governo, ha adottato, all'unanimità — ai sensi dell'articolo 54 del Regolamento — le seguenti integrazioni al programma dei lavori dell'Assemblea per i mesi di maggio e giugno 1980, con spostamento del termine finale del programma stesso al 4 luglio 1980:

- Disegno di legge n. 796. — Partecipazione italiana all'aumento del capitale del Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
- Disegno di legge n. 768. — Interventi creditizi a favore dell'esercizio cinematografico (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
- Disegno di legge n. 815. — Integrazioni di disposizioni concernenti finanziamenti di film con finalità artistiche e culturali (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
- Disegno di legge n. 816. — Interventi a favore del credito cinematografico (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

Non facendosi osservazioni, le suddette integrazioni al programma si considerano definitive ai sensi del succitato articolo 54 del Regolamento.

Calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo dal 24 giugno al 4 luglio 1980

P R E S I D E N T E . Nel corso della stessa riunione, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ha adottato all'unanimità — a norma del successivo articolo 55 del Regolamento — il seguente calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo dal 24 giugno al 4 luglio 1980:

Martedì	24	giugno	(pomeridiana) (h. 17)	— Interpellanze e interrogazioni.
				— Ratifica di accordi internazionali.
				— Disegno di legge n. 796. — Partecipazione italiana all'aumento del capitale del Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa (<i>approvato dalla Camera dei deputati</i>).
Mercoledì	25	»	(pomeridiana) (h. 17)	— Disegno di legge n. 889. — Conversione in legge del decreto-legge concernente la durata in carica degli ispettori dei costi presso il CIP (<i>presentato al Senato - scade l'8 luglio 1980</i>).
				— Disegno di legge n. 421. — Libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee.
				— Autorizzazioni a procedere in giudizio (<i>Doc. IV, nn. 27, 30, 31, 32, 33</i>).
Giovedì	26	»	(pomeridiana) (h. 17)	— Disegno di legge n. 400. — Norme in materia di rapporti fra società e sportivi professionisti.
				— Disegno di legge n. 721. — Contributo per il completamento del bacino di carenaggio di Livorno (<i>approvato dalla Camera dei deputati</i>).
Venerdì	27	»	(antimeridiana) (h. 10)	— Disegno di legge n. 192. — Assegno vitalizio a favore degli ex deportati nei campi di sterminio K.Z.

(la mattina è riservata alle sedute delle Commissioni)

(la mattina è riservata alle riunioni dei Gruppi parlamentari)

140ª SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

19 GIUGNO 1980

				— Disegno di legge n. 768. — Interventi creditizi a favore dell'esercizio cinematografico (<i>approvato dalla Camera dei deputati</i>).
Martedì	1° luglio	(pomeridiana) (h. 17)	}	— Disegno di legge n. 815. — Integrazioni di disposizioni concernenti finanziamenti di film con finalità artistiche e culturali (<i>approvato dalla Camera dei deputati</i>).
				— Disegno di legge n. 816. — Interventi a favore del credito cinematografico (<i>approvato dalla Camera dei deputati</i>).
				— Disegno di legge n. ... — Conversione in legge del decreto-legge recante la disciplina della produzione, dell'impiego e dell'importazione di saccarina e degli altri edulcoranti artificiali (<i>presentato alla Camera dei deputati - scade l'8 luglio 1980</i>).
Mercoledì	2 »	(pomeridiana) (h. 17)	}	— Disegno di legge n. ... — Conversione in legge del decreto-legge concernente differimento di termini in materia di bacini idrografici interregionali e autorizzazione di spesa per opere idrauliche di competenza regionale (<i>presentato alla Camera dei deputati - scade l'8 luglio 1980</i>).
(la mattina è riservata alle sedute delle Commissioni)				— Disegno di legge n. ... — Conversione in legge del decreto-legge recante norme sulla finanza locale (<i>presentato alla Camera dei deputati - scade il 9 luglio 1980</i>).
Giovedì	3 »	(antimeridiana) (h. 10)	}	— Seguito della discussione delle mozioni concernenti i problemi energetici.
Giovedì	3 »	(pomeridiana) (h. 17)		
Venerdì	4 »	(antimeridiana) (h. 10)		— Eventuale seguito dei tre decreti-legge che precedono.

Secondo quanto previsto dal succitato articolo 55 del Regolamento, detto calendario sarà distribuito.

**Annunzio di disegni di legge
trasmessi dalla Camera dei deputati**

P R E S I D E N T E . Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 1367. — « Divieto ai cittadini italiani di fornire ad autorità straniere documenti ed informazioni concernenti l'attività marittima » (368-B) (*Approvato dalla 8ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 10ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 857. — « Istituzione di una nuova sezione in funzione di Corte di assise presso il tribunale di Brescia » (960) (*Approvato dalla 4ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

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

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

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

STANZANI GHEDINI e SPADACCIA. — « Istituzione dell'anagrafe patrimoniale per i parlamentari » (904), previ pareri della 2ª, della 5ª e della 6ª Commissione;

MODICA ed altri. — « Norme per assicurare la pubblicità della situazione patrimoniale degli eletti » (945), previ pareri della 2ª, della 5ª e della 6ª Commissione;

alle Commissioni permanenti riunite 1ª (Affari costituzionali, affari della Presiden-

za del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) e 10ª (Industria, commercio, turismo):

DONAT-CATTIN ed altri. — « Riordinamento delle Camere di commercio » (707), previ pareri della 2ª, della 5ª, della 6ª e della 11ª Commissione.

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.

MITTERDORFER, segretario:

GRANZOTTO, MASCAGNI, ANGELIN, CARLASSARA, MARGOTTO, PAPALIA, SEGGA. — *Al Ministro senza portafoglio per gli affari regionali.* — Premesso:

che da oltre 15 anni — da quando, cioè, il boom degli sport invernali ha fatto intravedere la possibilità di un gigantesco affare — è in atto uno scontro tra forze e gruppi finanziari ed economici trentini e bellunesi, contestualmente a diversi attentati terroristici, per lo sfruttamento del ghiacciaio della Marmolada;

che dagli anni '70 i comuni di Canazei (Trento) e di Rocca Pietore (Belluno) sono al centro di aspre dispute e scontri campanilistici, con grave esasperazione dei rapporti tra gli stessi, per la revisione dei loro confini territoriali;

che nel frattempo la Marmolada ha conosciuto un periodo di forte degrado ambientale e paesaggistico, i cui riflessi più evidenti sono testimoniati da un turismo d'élite, un accaparramento privato dei terreni e dei fabbricati con forte lievitazione dei prezzi, una marginalizzazione delle popolazioni, un carico di spese crescente dei comuni per opere infrastrutturali;

che recentemente la Provincia autonoma di Trento, scavalcando la volontà delle genti e dei Comuni interessati e rinunciando a

svolgere — assieme alla Provincia di Belluno ed alla Regione Veneto — una funzione di mediazione di interessi diversi per ricomporli in una visione unitaria dello sviluppo economico e sociale del territorio e delle popolazioni complessivamente interessate, ha presentato proprio ricorso al Consiglio di Stato per la revisione dei confini della Marmolada a favore del comune di Canazei e, nel frattempo, ha deliberato l'avvio di uno « studio di fattibilità di un parcheggio a Passo Fedaia per 2.000 autovetture », scelta assurda ed opera mastodontica di certo non prioritaria e non compatibile con l'ambiente naturale;

che ultimamente un'apposita Commissione del Ministero dell'interno, presieduta dal prefetto, dottor Bruno, ha trasmesso una propria relazione al Consiglio di Stato con la quale vengono accolte le « tesi trentine » della revisione dei confini, scatenando così la giusta protesta delle popolazioni del versante bellunese, la preoccupata denuncia della *Union des Ladins* di Fassa ed il ricorso dell'Amministrazione provinciale di Belluno alla Magistratura;

che non esistono, negli anni '80, ragioni tali da giustificare la modifica degli attuali confini tra le province di Trento e di Belluno ed i relativi comuni di Canazei e Rocca Pietore, bensì cento ed una motivazione per andare — nella serena comprensione e nella piena collaborazione degli enti locali confinanti e nel pieno coinvolgimento delle popolazioni interessate — alla elaborazione ed al finanziamento, all'attuazione ed alla gestione unitaria di un programma complessivo di sviluppo intercomprensoriale della zona, nel pieno rispetto del patrimonio naturale, ambientale e paesaggistico del massiccio della Marmolada,

gli interroganti chiedono di conoscere:

a) quali sono le valutazioni, gli orientamenti e gli intendimenti del Ministro in ordine alla « questione » del massiccio della Marmolada per quanto attiene al mantenimento degli attuali confini tra i comuni di Canazei (Trento) e di Rocca Pietore (Belluno), alla salvaguardia ed alla difesa del-

le sue ricchezze naturali e paesaggistiche contro ogni speculazione privata in atto e potenziale, alla programmazione degli usi sociali e degli interventi pubblici da parte delle comunità montane confinanti ed alla gestione unitaria degli stessi da parte dei comuni territorialmente interessati;

b) se il Ministro non intende promuovere un incontro immediato con le rappresentanze della Provincia autonoma di Trento e della Provincia di Belluno, della Regione Veneto, della comunità montana agordina e del comprensorio-comunità della Val di Fassa, nonché dei comuni di Canazei e di Rocca Pietore, incontro teso a favorire una soluzione negoziale di reciproca soddisfazione per le popolazioni e gli enti locali interessati al problema;

c) se il Ministro non reputa opportuno, comunque, orientarsi ad agire in modo da sdrammatizzare il problema, da favorire il confronto tra le comunità locali, da impedire qualsiasi sfruttamento in senso speculativo della Marmolada e da consentire mezzi e strumenti — di concerto con la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento — agli enti locali direttamente interessati a garantire lo sviluppo programmato ed equilibrato del territorio in questione.

(3 - 00760)

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

CIOCE. — Al Ministro dell'interno. — Per conoscere:

se è al corrente del fatto che, durante l'intero periodo elettorale, i carabinieri e le forze dell'ordine in genere hanno prestato servizio continuo di ordine pubblico presso le sezioni elettorali senza percepire, per tale gravoso lavoro, alcuna particolare indennità all'infuori della generica riscossione di 10 giorni di indennità di ordine pubblico, ammontante a complessive lire 29.950 al netto;

se è, altresì, al corrente del fatto che i vigili urbani adibiti allo stesso servizio

hanno percepito, limitatamente alle giornate elettorali, un'indennità per assistenza ai seggi stabilita in lire 150.000;

se non è rispondente al più elementare senso di giustizia corrispondere anche alle forze dell'ordine, per il servizio reso durante la campagna elettorale, un'indennità almeno pari a quella percepita dai vigili urbani.

(4 - 01124)

DE GIUSEPPE. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere in base a quali motivazioni l'ANAS ha progettato, in aderenza con l'abitato di Lecce, un costosissimo collegamento tra la strada statale n. 16 e la strada statale n. 101, destinato ad essere pura duplicazione dell'altro collegamento, già in fase di realizzazione più a valle, tra la strada a scorrimento veloce Maglie-aeroporto di Galatina e la strada statale n. 101.

Si chiede, inoltre, di conoscere se il Ministro non ritiene, verificati l'impegno ingente di spesa e l'inutilità dell'opera, di adottare coerenti iniziative.

(4 - 01125)

POZZO. — *Ai Ministri degli affari esteri e del commercio con l'estero.* — Per conoscere:

quali chiarimenti intendano fornire a proposito dell'accordo firmato a Varsavia dal ministro Manca, che prevede la concessione di un credito alla Polonia per 184 milioni di dollari, seguito da un altro, previsto per i prossimi mesi, di 180 milioni di dollari, entrambi finalizzati a riaprire il flusso delle esportazioni italiane verso quel Paese;

se la missione del ministro Manca in questo particolare momento di crisi internazionale coincida con lo spirito e la lettera delle reiterate dichiarazioni con le quali il Governo italiano ha affermato la sua solidarietà con gli alleati occidentali anche per quanto attiene ad opportune misure di limitazione del commercio con i Paesi del sistema comunista sino al superamento avvenuto della crisi Est-Ovest;

se siano compatibili con la crisi economica e finanziaria italiana e con le doverose posizioni di lealtà verso gli alleati e di vigilante cautela nei confronti del momento internazionale le dichiarazioni del ministro Manca con le quali egli ha espresso il convincimento che si debbano « al più presto » riattivare gli scambi anche verso l'Unione Sovietica, accennando alla possibilità di concedere ai russi crediti, che non implicano accordi fra i Governi, per circa 250 milioni di dollari.

L'interrogante sollecita, infine, chiarimenti circa la natura degli accordi di esportazione siglati, i nominativi delle società interessate e le modalità di controllo fiscale delle operazioni intese ad impedire l'eventuale ricorso a premi, tangenti o percentuali a vantaggio di terzi.

(4 - 01126)

GROSSI, OTTAVIANI. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Constatato:

che al casello di Orte dell'autostrada IRI « A-1 » la coda dei mezzi in uscita è costante e raggiunge talvolta una lunghezza tale da costringere i mezzi stessi a sostare sulla sede autostradale nella situazione di altissimo pericolo per tutti che è facile immaginare;

che, in conseguenza di questa situazione di permanente ingorgo, il personale addetto al casello stesso è costretto ad un'intensità di lavoro insopportabile, tale da costringere il personale stesso a manifestazioni di protesta del tutto giustificate;

che tale situazione determina pericoli per gli utenti, ritardi per il traffico, disagi per i viaggiatori, malessere per i lavoratori addetti ed anche danni finanziari per l'azienda a causa delle agitazioni, con un prevedibile aggravamento nel prossimo periodo estivo,

gli interroganti chiedono di conoscere: quali sono i progetti per adeguare alle esigenze del traffico il casello di Orte della « A-1 »;

quali provvedimenti di urgenza si intendono realizzare ed in quali tempi;

se risponde a verità la notizia secondo la quale l'esecuzione di lavori di ampliamento già decisi sarebbe stata rinviata in attesa di un parere dell'ANAS, parere che, nei confronti delle esigenze descritte, appare del tutto superfluo.

(4-01127)

Annunzio di ritiro di mozioni

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare lettura dell'elenco di mozioni ritirate dai presentatori.

M I T T E R D O R F E R , segretario:

n. 1-00038 dei senatori Maffioletti, Bacicchi ed altri.

Ordine del giorno

per la seduta di martedì 24 giugno 1980

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 24 giugno, alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

I. Interpellanze.

II. Interrogazioni.

La seduta è tolta (ore 19).

Dott. ADOLFO TROISI

Direttore Generale

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